

Введение

Реформы и международная оценка

Проверки в 2023 году

Территориальное распределение

Тренды проверочной деятельности

Проверенные организации

Оценка риска

Длящаяся проверка

Контрольно-надзорные органы

Оригинальный отчет содержит
интерактивные элементы и активные ссылки.

см. https://kazguu.kz/mind_reports/Kuchakov_et_al_Kazinspections_2023.html

Контроль и надзор в Казахстане, 2023 г.

Конец моратория

Руслан Кучаков

директор ИПП ЕУ СПб

Дмитрий Бобриков

исследователь ИПП ЕУ СПб

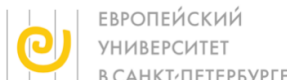
Дмитрий Серебренников

Старший исследователь Maqsut Narikbayev Institute for Network and Development, исследователь ИПП ЕУ СПб

Дмитрий Скугаревский

ассоциированный профессор по эмпирико-правовым исследованиям им. С.А. Муромцева ЕУ СПб

31 января 2024



Для цитирования: Кучаков Р., Бобриков Д., Серебренников Д., Скугаревский Д. Контроль и надзор в Казахстане, 2023 г. Конец моратория. Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге совместно с Maqsut Narikbayev Institute for Network and Development при Университете КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева. Астана, 2024.

Настоящее издание может свободно и без получения особого разрешения правообладателя распространяться в электронном виде при условии, что копирование и/или распространение не преследует целей извлечения прибыли, сохраняются указание имен авторов и правообладателя и не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов. Оригинальную электронную версию издания можно загрузить с сайта — mind.mnu.kz.

Введение

На сегодняшний день, по оценке Всемирного Банка, Казахстан является лидером по качеству регулирования среди сопредельных стран, включая экономических партнеров по СНГ и ЕАЭС. На протяжении прошлого десятилетия Казахстан демонстрировал устойчивый рост качества регулирования, но в последние несколько лет тренд на улучшение переломлен. Дальнейшая цифровизация контроля, расширение использования риск-ориентированного подхода, внедрение бесконтактных практик взаимодействия надзорных органов и проверяемых, клиентоориентированность государственных органов и расширение практики использования профилактического контроля вместо проверок, может способствовать возвращению положительной динамики Казахстана в международных рейтингах. Однако успех реформ будет зависеть от работы контрольно-надзорных органов и координирующей роли правительства Республики.

Однако в расчете на 100 зарегистрированных юридических лиц 2023 год стал годом минимального административного давления за всю доступную историю наблюдений.

В 2023 году закончился четырехлетний мораторий (<https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U1900000229/26.12.2019>) на проведение проверок в отношении субъектов малого бизнеса Республики Казахстан. В 2020-23 гг. произошло восстановление казахстанской экономики после пандемии COVID-19, а также реформирование системы контроля и надзора. Помимо существенных изменений правовой и цифровой инфраструктуры проверочной деятельности, за этот период произошло кратное снижение количества проверок и, как следствие, административного давления на экономических агентов. 2024 год является годом апробации достигнутых результатов реформы и проверки их на прочность. Мораторий является экстра- и временным управленческим решением, позволившим достигнуть наблюдаемого результата, но насколько изменилась внутренняя рутина ведомств, насколько глубоко внедрена система управления рисками при выборе объектов проверки и общая стратегия взаимодействия между контролером и поднадзорной организацией и не случится ли возврат к прежним показателям активности государственных органов, покажет именно новый 2024 год.

В настоящем отчете описывается деятельность всех органов страны в 2023 г. Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге совместно с Maqsut Narikbayev Institute for Network and Development при Университете КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева собрали доступные данные плановых проверок и профилактического контроля из Списка и графика проверок бизнеса на 2024 г., плановых и внеплановых проверок с информационного портала Комитета по правовой статистике и специальным учетам с 2015 по 2023 гг., а также извлекли дезагрегированные данные из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г., и объединили их в единую базу. Исследование позволяет узнать интенсивность этих мероприятий, их территориальное распределение, тип и способ проведения. Также представлено распределение проверок по ведомствам, отраслям и типам проверяемых субъектов.

Ключевые выводы исследования

Прогресс реформ

- По оценке Всемирного Банка Worldwide Governance Indicators (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>), в 2022 г. Казахстан ухудшил свои показатели качества регуляторной среды на 7 позиций и занял 101 место, уступив 47% индекслируемых стран. При этом Казахстан остается абсолютным региональным лидером, опережая все сопредельные страны и партнеров по региональным экономическим объединениям.

Проверки / контрольные (надзорные) мероприятия

- Административная нагрузка продолжает падать в абсолютном выражении и относительно (подушевой показатель на 100 действующих организаций). Несмотря на ограничения данных проверок 9 первыми месяцами года, можно утверждать, что 2023 г. стал годом наименьшего административного давления за наблюдаемую историю наблюдений.
- Мораторий на проведение плановых проверок показывает свою эффективность: в 2023 г. на девять внеплановых проверок пришлось лишь одна плановая.
- В 2023 г. во всех регионах Казахстана было проведено меньше проверок, чем за аналогичный период прошлого года.

- Интенсивность административной нагрузки существенно варьируется между регионами и достигает пятикратного размаха. Если в Астане количество проверок на 100 действующих организаций равно 2,1, то в Улытауской области — 11,1.
- Лидерами по снижению количества проверок в 2023 г. стало Министерство по чрезвычайным ситуациям и Комитет санитарно-эпидемиологического контроля Минздрава РК. Два ведомства радикально снизили число контрольных мероприятий на: 20 617 и 11 467 проверок, соответственно. Из наиболее активных контролеров лишь два центральных ведомства увеличили число проверок по сравнению с 2022 г.: Комитет медицинского и фармакологического контроля и Комитет управления земельными ресурсами, а также группа местных органов власти.
- В 2023 г. в среднем три из четырех проверок закончились обнаружением нарушения. Лидером стала Генеральная прокуратура — только одна из 10 проверок не обнаруживает нарушения обязательных требований. Среди 15 наиболее активных контролеров практически нет случаев, чтобы уровень фиксации нарушений был ниже 50% — то есть, каждая 2 проверка «результативна». Это может свидетельствовать не столько о правильном выборе объекта проверки и высокой эффективности работы инспектора на месте, сколько о проблеме качества регулирования и обязательных требований, характерной для постсоветского пространства.

Проверяемые организации

- При общем снижении числа проверок сохранился структурный дисбаланс по экономическим отраслям и формам собственности. Объекты социальной инфраструктуры и муниципальной формы собственности по-прежнему проверяли непропорционально часто. На 0,7% организаций в стране, которые можно определить как поставщиков общественных благ, находящихся в государственной собственности, приходится больше одной пятой — 22,5% — всех проверок.
- Ограничения контрольно-надзорных органов по проверке субъектов малого предпринимательства не носят абсолютного характера: половина всех проверенных организаций в 2023 г. были микро- и малыми предприятиями.
- Наблюдается устойчивый структурный дисбаланс в выборе организации для плановой проверки. Организации, ведущие деятельность в традиционно «бюджетных» секторах экономики: образование, здравоохранение, социальное обеспечение, являясь государственными организациями, непропорционально часто становятся объектами проверок. Таким образом, именно «бюджетные» организации, а не субъекты предпринимательства, является основным объектом административной нагрузки.
- Сопоставления распределений выявленных нарушений и планов проверок организаций на 2024 г. в разрезе экономической специализации, обнаруживает дисбаланс, что может служить косвенным сигналом о доминировании директивных решений над эмпирическим подходом к оценке риска.
- Существенная доля проверок концентрируется вокруг одних и тех же организаций и объектов проверки, образуя последовательные цепочки из контрольных мероприятий — т.н. «длжающиеся» проверку. Так, в 2023 г. каждая седьмая проверка двух из наиболее распространенных видов контроля (пожарный и санитарно-эпидемиологический) была повторной. Если обратиться к данным за два года 2022–2023 гг., то почти 60% проверок указанных надзоров, пришлось на одни и те же объекты.

Рекомендации

- Снижение административного давления:
 - Отказ от плановых проверок объектов, не принадлежащих к высокой степени риска, в пользу посещений в рамках профилактического контроля.
 - Замена проверок организаций социальной сферы на контактные виды профилактического контроля.
- Развитие риск-ориентированного подхода:
 - Ежегодная оценка практик назначения степеней риска на уровне ведомств. Оценка таргетирования контрольно-надзорной деятельности должна проходить с помощью анализа соотношения контрольных мероприятий, профилактических посещений с выявленными нарушениями и негативными событиями, произошедшими как на объектах контроля, так и на непроверенных объектах.
 - Уточнение «высокой» степени риска, чтобы определять наиболее опасные объекты надзора.
- Найти баланс между поиском новых нарушений, устранением старых и профилактикой:
 - Каждый элемент работы контрольного органа ресурсоемок. С одной стороны, можно провести много проверок и найти много нарушений, но для устранения каждого из них требуется повторный контроль за исполнением предписаний. Напротив, увеличение профилактического контроля заставит проводить меньше проверок и хуже контролировать устранение нарушений. Каждое ведомство должно сделать осмысленный выбор, учитывая специфику своей сферы надзора, распределение объектов по степени риска и стоимость одной проверки против стоимости профилактического контроля. Необходимо отказаться от универсальных решений.
 - Учет при расчете показателей административной нагрузки эффекта «длжающейся» проверки — концентрации проверок на одних и тех же объектах.

Реформы и международная оценка

Правительство Республики Казахстан давно обращает внимание на вопросы контроля и надзора. Еще в 2013 г. была утверждена Концепция государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 г. (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300001025>) Одной из задач регулирования ставилась переориентация государственного контроля и надзора с выявления нарушений и наказания за них на профилактику и предупреждение. Ожидаемым результатом развития контрольно-надзорной деятельности называлось обеспечение наблюдаемости системы государственного регулирования путем ведения объективной и достоверной статистики, перевода в электронный формат лицензионно-разрешительной работы и полный охват автоматизацией систем управления рисками контрольных и надзорных органов, утвержденных совместными приказами с уполномоченным органом по предпринимательству.

Активное развитие риск-ориентированного подхода в Республике Казахстан началось в годы разработки Предпринимательского Кодекса (далее – ПК РК) в 2014-2015 гг. Как отмечают Асенова и др. (2016) (http://www.vestnik.nauka.kz/wp-content/uploads/2016/11/nnk_3_2016.pdf):

— «До 2015 г. система оценки рисков применялась для плановых проверок, и отбор субъектов проводился на основе балльной системы, который рассчитывался по результатам предыдущих проверок. Все субъекты контроля в зависимости от набранных баллов распределялись по 3-м степеням (высокая, средняя и незначительная) риска и проверялись планомерно с соответствующей кратностью <...>. Таким образом, несмотря на отсутствие нарушений, субъект контроля все равно подвергался плановой проверке, но только с меньшей кратностью <...> С 2015 г., с момента вступления в силу ПК [РК], плановые проверки заменены особым порядком проведения проверок и выборочными проверками. При этом особому порядку контроля подлежат только субъекты высокой степени по 7 сферам, указанным в ПК [РК].»

Для достижения целей, заявленных в преамбуле ПК РК, были введены новые институты, понятия и концепции. В ст. 141 ПК РК определено, что «риском является вероятность причинения вреда в результате деятельности субъекта контроля и надзора жизни или здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц, имущественным интересам государства с учетом степени тяжести его последствий». В этой же статье подчеркивается, что оценка риска контрольно-надзорными органами должна проходить «с целью минимально возможной степени ограничения свободы предпринимательства, обеспечивая при этом допустимый уровень риска в соответствующих сферах деятельности». Таким образом, на уровне основного кодекса были закреплены принципы соразмерной и пропорциональной оценки рисков. Вместе с тем исследователи отмечали, что в ПК РК было предусмотрено множество исключений из общего порядка проведения проверок (финансовый, бюджетный контроль и т.п.) (Асенова и др. 2016) (http://www.vestnik.nauka.kz/wp-content/uploads/2016/11/nnk_3_2016.pdf).

Чтобы реализовать заложенные в ПК идеи, большое количество государственных реестров было автоматизировано и переведено в электронный формат. Это стало возможно благодаря государственной программе «Цифровой Казахстан» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827>). Она была утверждена в декабре 2017 г. для развития риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности с помощью развития систем интеллектуального анализа и прогнозирования на основе больших данных.

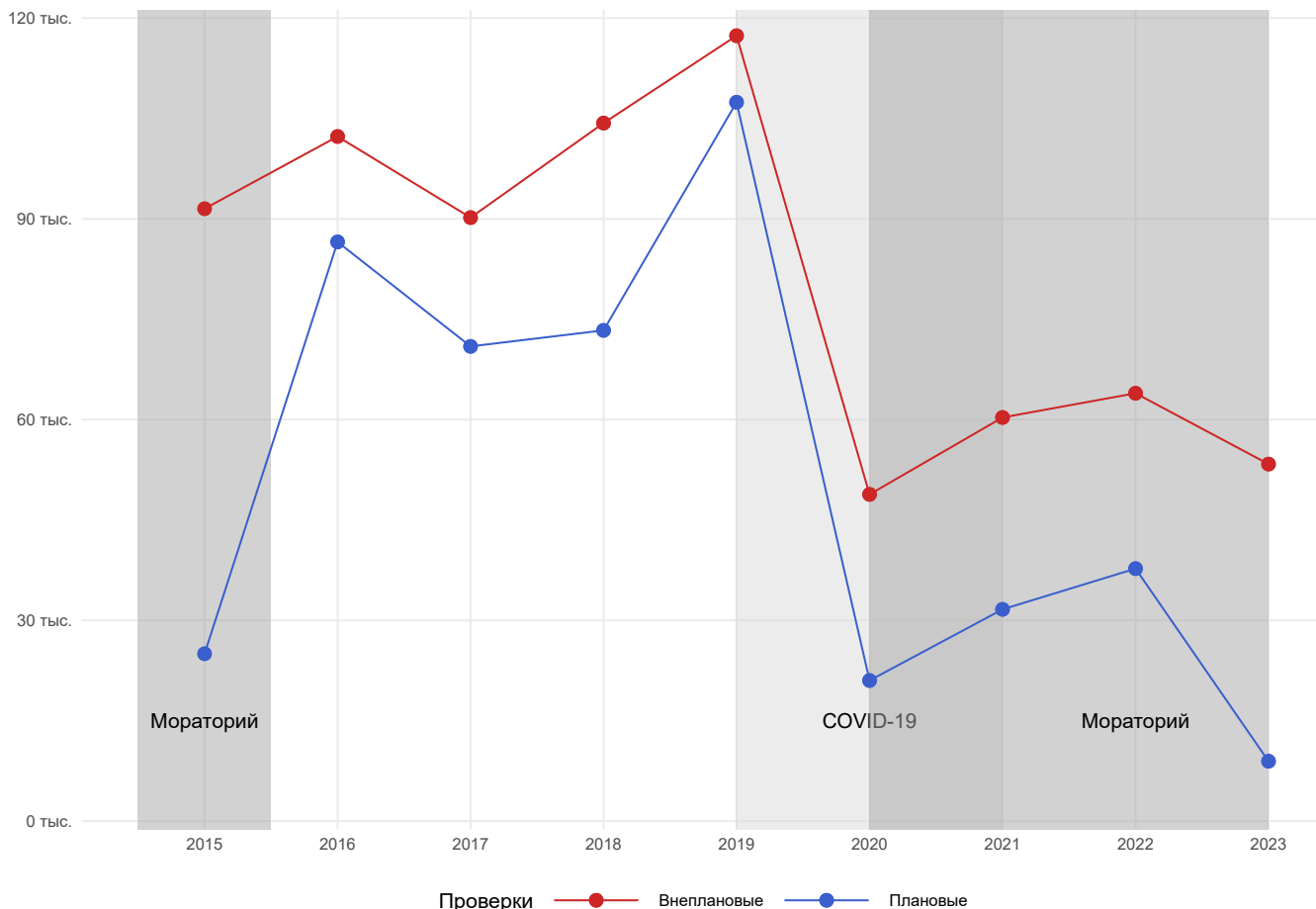
Через девять лет после принятия первой Концепции, в рамках утвержденного в 2021 г. Плана действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000470>) был подготовлен проект «Внедрение новой регуляторной политики в сфере предпринимательской деятельности в Республике Казахстан». Целью этого проекта называлось формирование максимально благоприятных и стимулирующих условий для активизации предпринимательской деятельности. Среди ожидаемых эффектов проекта стоит отметить создание оптимизированной сферы государственного регулирования на принципах доверия и снижения регуляторного давления, что впоследствии должно привести к увеличению количества действующих субъектов предпринимательства на 15% к 2030 году. Сопутствующий закон (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000095>), реализующий идеи и планы данного проекта, был принят в конце 2021 года, а уже с 2023

года внедряется важная новелла — реестр обязательных требований в сфере предпринимательства. Тогда же ПК РК был дополнен ст. ст. 144-1, 144-2, 144-3, 144-4, вводящими новые формы контроля в дополнение к проверкам: профилактический контроль, контрольный закуп и расследование. Контрольно-надзорные органы получили возможность применять эти формы контроля с января 2023 г.

Однако основным инструментом регулирования контрольно-надзорной деятельности правительство Республики долгое время считало мораторий на проверки. Еще в 2002 г. был введен (https://adilet.zan.kz/rus/docs/P020001390_) первый мораторий на проверки субъектов малого предпринимательства на период с 1 января по 1 октября 2003, в 2008 г. — второй мораторий (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/T0800000178>) на период с 21 февраля по 31 декабря 2008 г., в 2014 г. — третий мораторий (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31510561&pos=1;2#pos=1;2) на период с 2 апреля по 31 декабря 2014 г. Наконец, в 2019 г. был введен (<https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U1900000229/26.12.2019>) четвертый мораторий на проверки и профилактический контроль и надзор с посещением с 1 января 2020 г. по 1 января 2023 г., но в конце 2022 г. мораторий был продлен (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000798#z9>) до 1 января 2024 г.

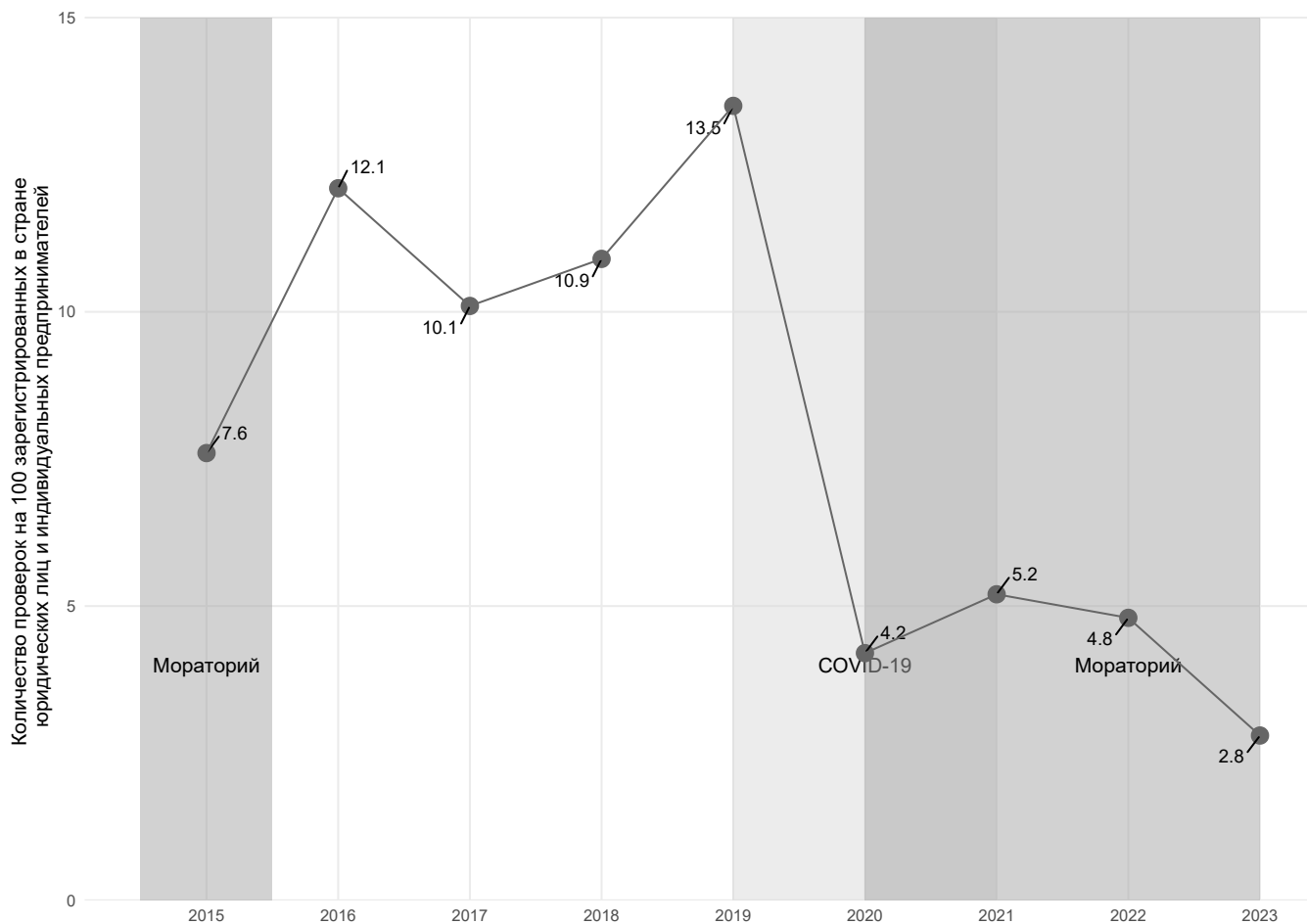
На Рис. 1 представлен тренд проверочной активности государственных органов исполнительной власти Республики Казахстан за последние 9 лет. Он интересен, как минимум, в двух аспектах. Во-первых, очевидно, что мораторий на проведение проверок — это главный инструмент снижения административной нагрузки. Во-вторых, пандемия COVID-19 стала внешним шоком, который привел к долгосрочным изменениям в работе контрольных и надзорных организаций. Четырехлетний мораторий с 1 января 2020 по 1 января 2024 гг. привел к краткому снижению административной нагрузки. Это отражено в абсолютном выражении (см. Рис. 1) и в относительном с учетом изменения «базы» проверок — количества действующих в стране организаций (см. Рис. 2). В расчете на 100 зарегистрированных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей 2023 год стал годом минимального административного давления за всю доступную историю наблюдений.

Рис. 1. Общее количество проверок за период 2015–2023 гг.



Примечание: агрегированные данные проверок с 2015 по 2023 гг. взяты с Портала органов правовой статистики и специальных учетов. Данные организаций взяты из Перечня зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики.

Рис. 2. Удельное количество проверок в 2015–2023 гг.

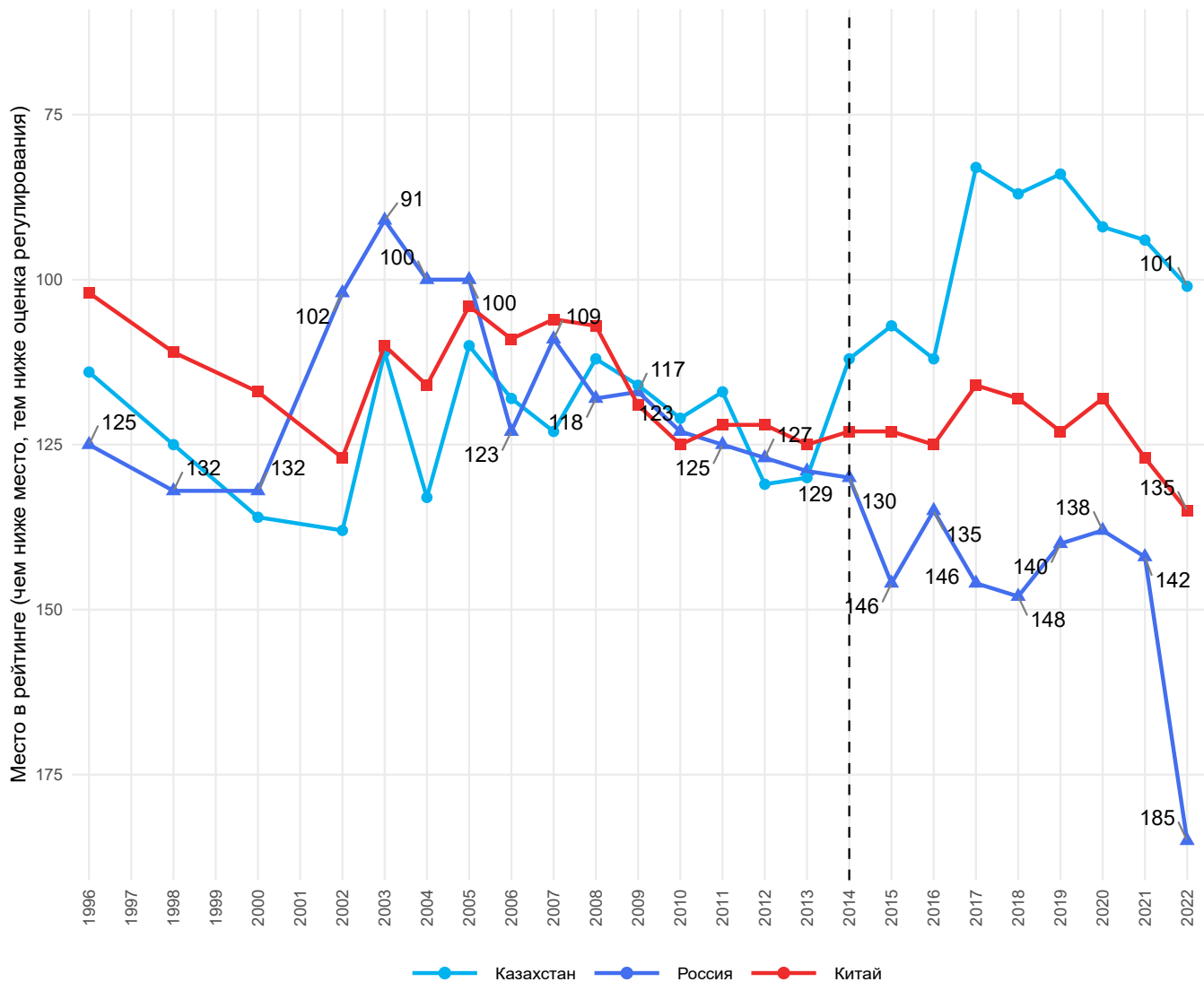


Примечание: агрегированные данные проверок с 2015 по 2023 гг. взяты с Портала органов правовой статистики и специальных учетов. Данные организаций и индивидуальных предпринимателей взяты из Бюро национальной статистики.

Казахстан является региональным лидером в рейтинге оценки качества регулирования Всемирного Банка (Regulation Quality, Worldwide Governance Indicators). В 2022 г. страна заняла в рейтинге 101 место, опередив все пограничные страны: Россию, Китай, Узбекистан, Кыргызстан, Монголию, Туркменистан, Азербайджан, Иран и страны, входящие в экономические объединения на постсоветском пространстве Союз независимых государств (СНГ) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

На Рис. 3 представлена динамика позиции Казахстана в индексе Regulation Quality, на котором видна устойчивая тенденция роста с 2012 по 2019 г. Пандемия коронавирусной инфекции «COVID-19» негативно повлияла на оценку качества регулирования в стране, а наблюдаемые достижения реформы сферы контроля и надзора, в том числе, кратное снижение числа проверок, пока не нашли отражения во внешней оценке. Более того, в 2022 г. Казахстан потерял 7 позиций в рейтинге относительно предыдущего года.

Рис. 3. Динамика индекса качества регуляторной среды Всемирного банка (Worldwide Governance Indicators (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>)).



Примечание: данные индекса Regulation Quality взяты с сайта Worldwide Governance Indicators (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>). Последний доступный год оценки качества регулирования — 2022. Пунктирной линией на графике отмечена дата утверждения концепции (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000380>) государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 года.

Еще в 2020 году эксперты Организации экономического сотрудничества и развития в своем отчете о реформах в Казахстане (<https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf>) отмечали, что у проведенных реформ есть ряд перспектив для развития. Так, было уделено внимание самостоятельности министерств: «в результате [реформ] не только существенно растут затраты правительства на осуществление контроля, но и ограничивается самостоятельность министерств», ввиду чего была дана рекомендация о возможности «предоставлять министерствам больше самостоятельности и тем самым повышать уровень их компетентности, что поможет им лучше формулировать приоритеты политики и увеличивать свою эффективность, при этом оптимизируя систему контроля, основанную на отчетности и показателях результативности». К тому же, большое внимание было уделено контролю в сфере высшего образования и отмечено низкое качество внутренней институциональной системы контроля.

2024 год покажет, насколько устойчивой окажется институциональная среда, созданная в ПК РК и Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Прекращение моратория на проверки приведет к их кратному росту, а от контрольно-надзорных органов и правительства, координирующих их деятельность, будет зависеть, удастся ли сохранить баланс между административным давлением и свободой предпринимательства.

Проверки в 2023 году

Информация о проверках в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проводимых на территории Республики Казахстан, содержится в Едином реестре субъектов и объектов проверок (ЕРСОП) и представлены для публичного пользования в виде информационной системы «Списка и графика проверок бизнеса» (<https://rchl.govtec.kz/kz/plan/>), содержащей данные плановых проверок и мероприятий профилактического контроля, а также информационных ресурсов «Портала органов правовой статистики и специальных учетов» (<https://qamqor.gov.kz/crimestat/indicators/ersop>) и «Интерактивной карты проверок предпринимателей» (<https://gis.kgp.kz/arcgis/apps/experiencebuilder/experience?tid=c048e1f975084dc1957108c00c9fb4d7&page=проверки-предпринимателей>) Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан.

Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге совместно с Университетом КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева собрали доступные данные плановых проверок и профилактического контроля из Списка и графика проверок бизнеса на 2024 г., плановых и внеплановых проверок с информационного портала Комитета по правовой статистике и специальным учетам с 2015 по 2023 гг., а также извлекли дезагрегированные данные из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г., и объединили их в единую базу.

Мы сопоставили данные из этих источников и дополнили их сведениями о проверенных организациях из «Перечня» (<https://stat.gov.kz/ru/juridical/list/>) зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан» Бюро национальной статистики и индивидуальных предпринимателях из «Реестра субъектов предпринимательства» (<https://rchl.govtec.kz/kz/rsp/>). Также мы использовали данные «Реестра» (<https://gr5.gosreestr.kz/p/ru/gr-search/search-objects>) государственных предприятий и учреждений, юридических лиц с участием государства в уставном капитале, для определения государственных организаций и компаний с государственным участием. Мы также обработали данные «Реестра саморегулируемых организаций» (<https://rchl.govtec.kz/kz/organizations/>), «Перечня» (<https://kgd.gov.kz/ru/content/korporativnyu-podohodnyu-nalog-1-7>) налогоплательщиков, подлежащих мониторингу крупных налогоплательщиков и «Перечня» (<https://kgd.gov.kz/ru/content/perechen-krupnyh-nalogoplatelshchikov-podlezhashchih-monitoringu-1>) субъектов крупного предпринимательства — плательщиков корпоративного подоходного налога в республиканский бюджет, за исключением поступлений от организаций нефтяного сектора».

Для упрощения отображения в работе выборочные проверки и проверки по особому порядку объединены в одну категорию плановых проверок. Названия некоторых центральных органов исполнительной власти сокращены. Формальные наименования некоторых правовых категорий упрощены.

Территориальное распределение

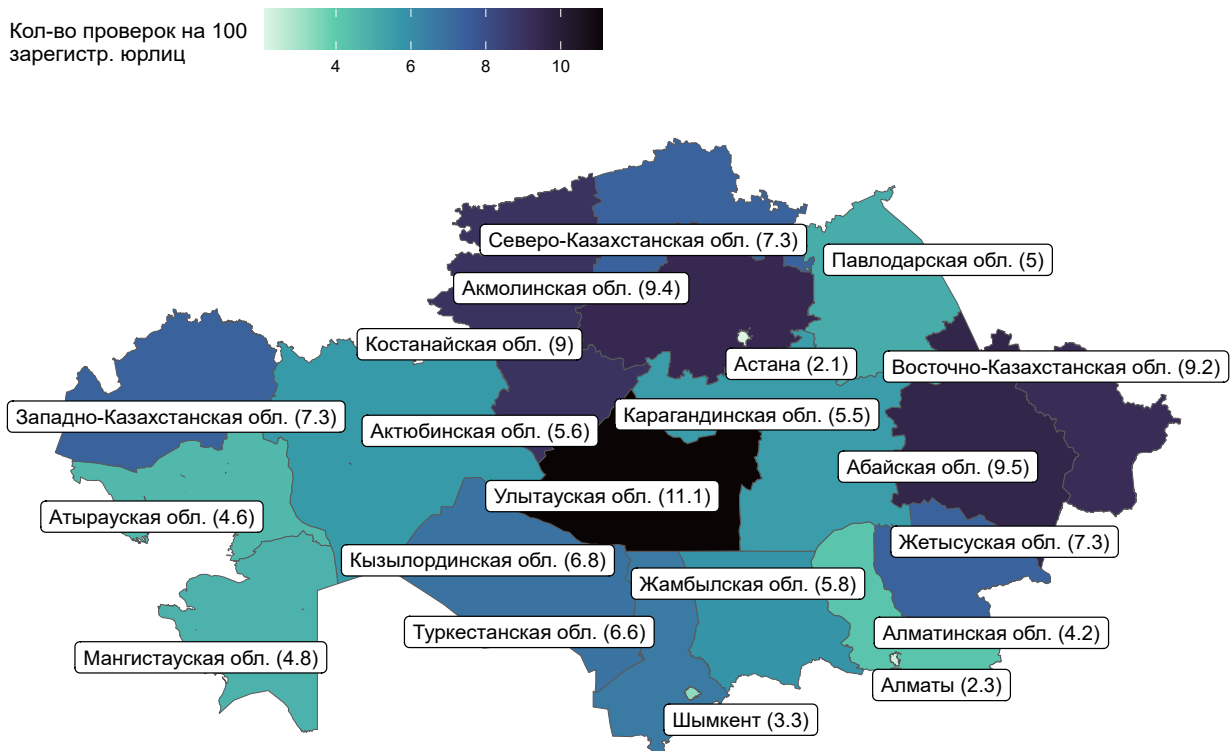
Общее число завершённых плановых проверок с учетом уровня органа исполнительной власти составило, соответственно: Районный (1278), Городской (907), Областной (648), Республиканский (83). При этом число внеплановых проверок выше: Областной (18534), Районный (4404), Городской (4234), Республиканский (155). Примечательно, что распределение органов контроля, проводящих проверки, отличается в зависимости от их типа: Районный (43.8%), Городской (31.1%), Областной (22.2%), Республиканский (2.8%) для плановых и Областной (67.8%), Районный (16.1%), Городской (15.5%), Республиканский (0.6%) для внеплановых. Так, на областном уровне проводят больше всего внеплановых проверок, а на районном — плановых. Заметен сильный эффект моратория 2019-2023 г. — на девять проведённых внеплановых проверок за первые 9 месяцев 2023 года пришлось только одна плановая.

Далее обратимся к территориальному распределению проверок. Первые пять регионов по числу плановых проверок за 9 месяцев 2023 г. (в скобках доля от всех проверок в стране): г.Алматы (14.8%), Акмолинская область (9.2%), Костанайская область (7.7%), г.Астана (5.9%), Жамбылская область (5.9%), Карагандинская область (5.7%), Павлодарская область (5.6%), Восточно-Казахстанская область (5.4%), Северо-Казахстанская область (5.3%), Западно-Казахстанская область (4.8%).

Первые пять регионов по числу внеплановых проверок за 9 месяцев 2023 г. (в скобках обозначена доля от всех проверок в стране): г.Алматы (13.9%), г.Астана (9.5%), Карагандинская область (7.1%), Восточно-Казахстанская область (6.4%), Костанайская область (5.8%), Акмолинская область (5.7%), Туркестанская область (5.5%), Актюбинская область (5.4%), г.Шымкент (4.1%), Западно-Казахстанская область (4.1%).

Поскольку доля проверок, приходящихся на регион, ожидаемо скоррелирована с его размером, следует перейти к относительному показателю нагрузки. На Рис. 4 представлена интенсивность проверочной активности контролеров в региональном разрезе, рассчитанная как соотношение общего количества проверок на 100 зарегистрированных юридических лиц в регионе. Карта показывает, что административная нагрузка распределена неравномерно и варьируется от региона к региону, достигая пятикратного разброса. Так, надзорные органы проводят 2,1 проверки на 100 организаций в Астане, но 11,1 — в Улытауской области.

Рис. 4. Подушевое кол-во проверок в 2023 г. (9 мес.)



Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Данные организаций взяты из Перечня зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики.

Тренды проверочной деятельности

Согласно отчетным данным Портала органов правовой статистики и специальных учетов, в 2023 г. было проведено 62 303 проверки против 101 673 в 2022 г. Таким образом, количество проверок год-к-году уменьшилось почти на 40%. Это минимальное число проверок за всю историю наблюдений, начиная с 2015 г., и включая годы действия четырехлетнего моратория и пандемии COVID-19.

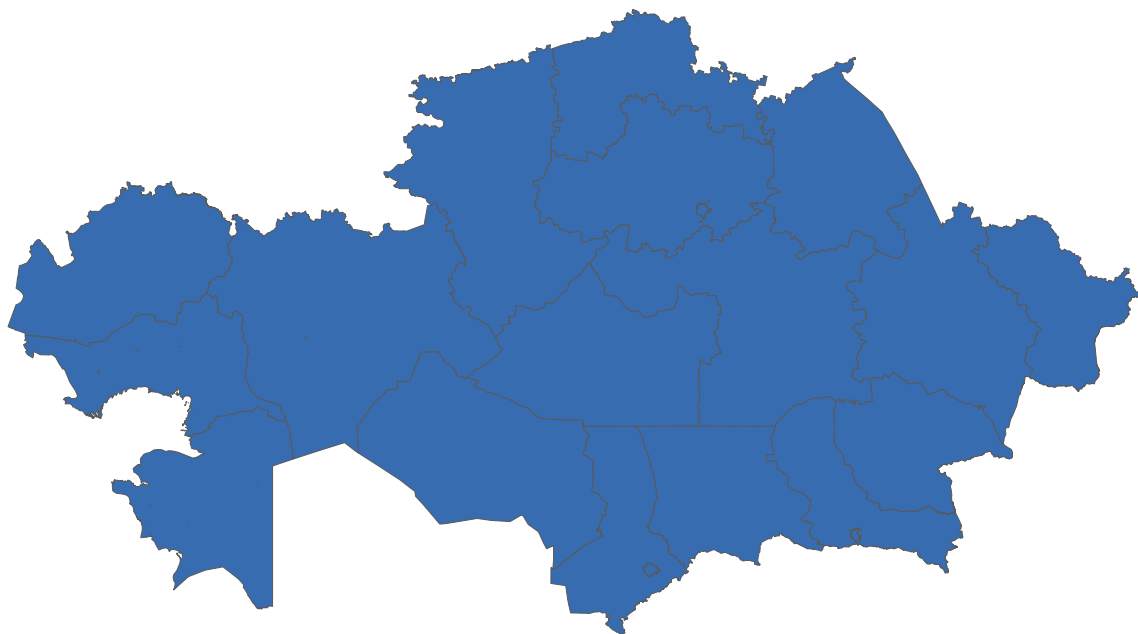
В Казахстане с 1 января 2020 по 1 января 2024 действует непрерывный мораторий (Указ Президента № 229 (<https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U1900000229/26.12.2019>) и № 44 (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000044#z6>)) на проведение проверок и профилактического контроля в отношении субъектов малого предпринимательства (с широким перечнем изъятий). Мера была направлена на поддержку экономики, переживавшей последствия «ковидных» ограничений. С началом действия моратория количество проверок упало в три раза, с окончанием пандемии уже в 2021 г. намечилась коррекция тренда, но текущий 2023 год по числу проверок сопоставим с годом начала действия ограничений на проведение проверок 2020 г.

Интересно, что общая тенденция последних лет в сфере контроля и надзора Казахстана практически идентична процессам, происходящим в России (см. Кучаков, Скугаревский, 2023 (<https://inspections.enforce.spb.ru>)). С 1 января 2024 года мораторий заканчивает действовать, несмотря на это, по заявлениям (<https://kapital.kz/business/121756/moratoriy-na-proverki-biznesa-v-2024-godu-prodlevat-ne-budut-mn-e.html>) представителей органов власти, не только не планируется возврат к «до-ковидным» показателям активности контрольных и надзорных органов, но ожидается дальнейшее снижение административного давления на бизнес.

Анализ данных проверок за первые 9 месяцев 2022 и 2023 г. показывает (см. Рис. 5), что во всех регионах Республики Казахстан наблюдается снижение числа контрольных мероприятий.

Рис. 5. Фактическое изменение количества проверок в 2023 г. к 2022 г. (за 9 месяцев)

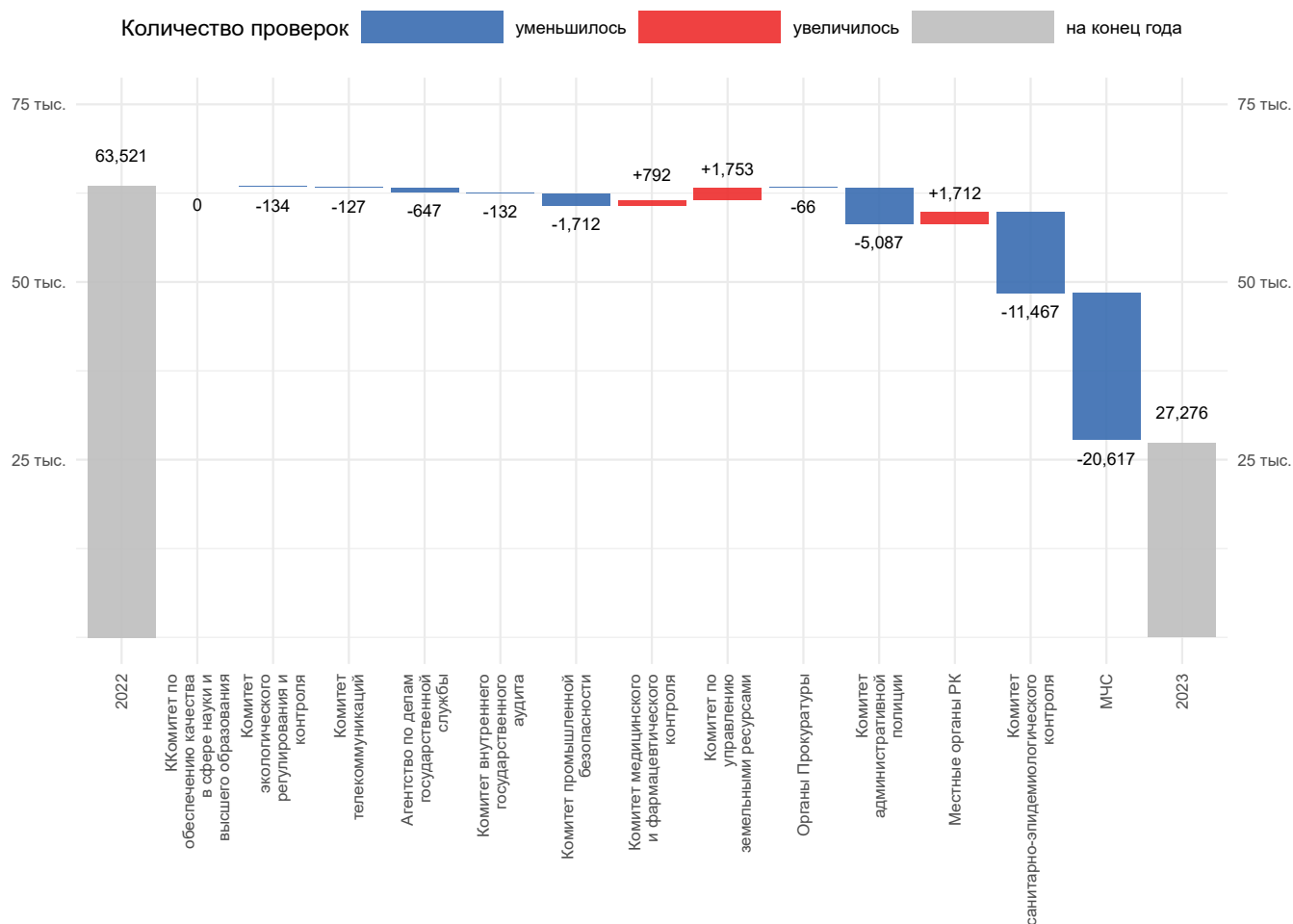
упало по ср. с 2022 г.



Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Данные организаций взяты из Перечня зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики.

Анализ на уровне отдельных ведомств позволяет отобразить структуру снижения числа проверок в 2023 г. (Рис. 6).

Рис. 6. Изменение количества проверок в 2023 г. к 2022 г. (за первые 9 месяцев года)

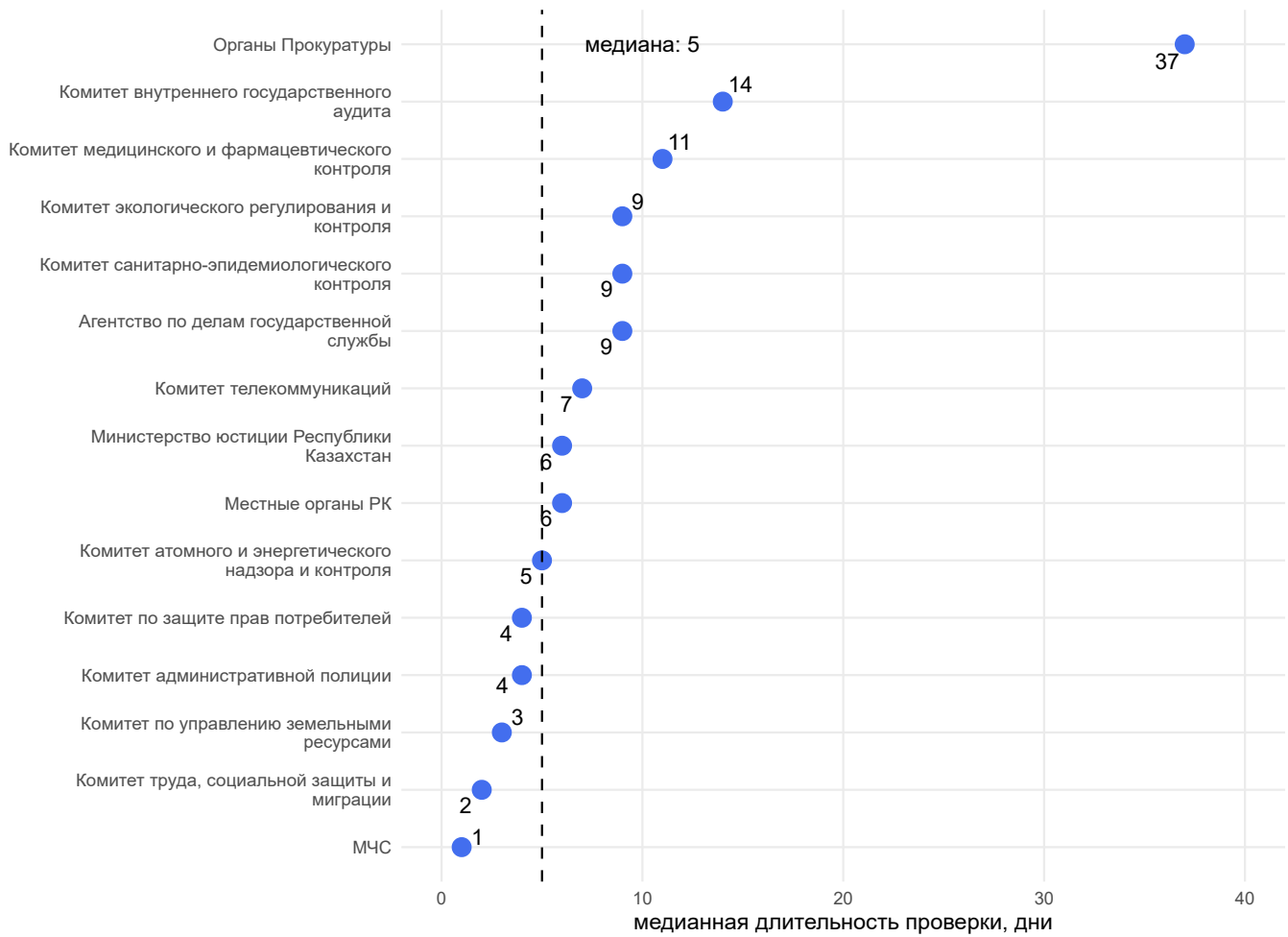


Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Названия ведомств сокращены и упрощены.

При общей тенденции на снижение числа проверок, мы видим, что из наиболее активных контролёров всего пара центральных органов исполнительной власти — Комитет медицинского и фармацевтического контроля, Комитет по управлению земельными ресурсами, а также группа местных органов власти, — увеличила количество проверок по сравнению с аналогичным периодом 2022 г. Лидерами в абсолютном выражении по снижению числа проверок стали Министерство по чрезвычайным ситуациям (МЧС) и

На Рис. 7 представлена медианная длительность проверки в ведомственном разрезе. «Средняя проверка» длится 5 дней, с учетом ведомственной специфики самые долгие проверки проводят органы прокуратуры — в среднем 37 дней, а самые короткие (1 день) — МЧС.

Рис. 7. Медианная длительность проверок в ведомственном разрезе (кол-во дней)

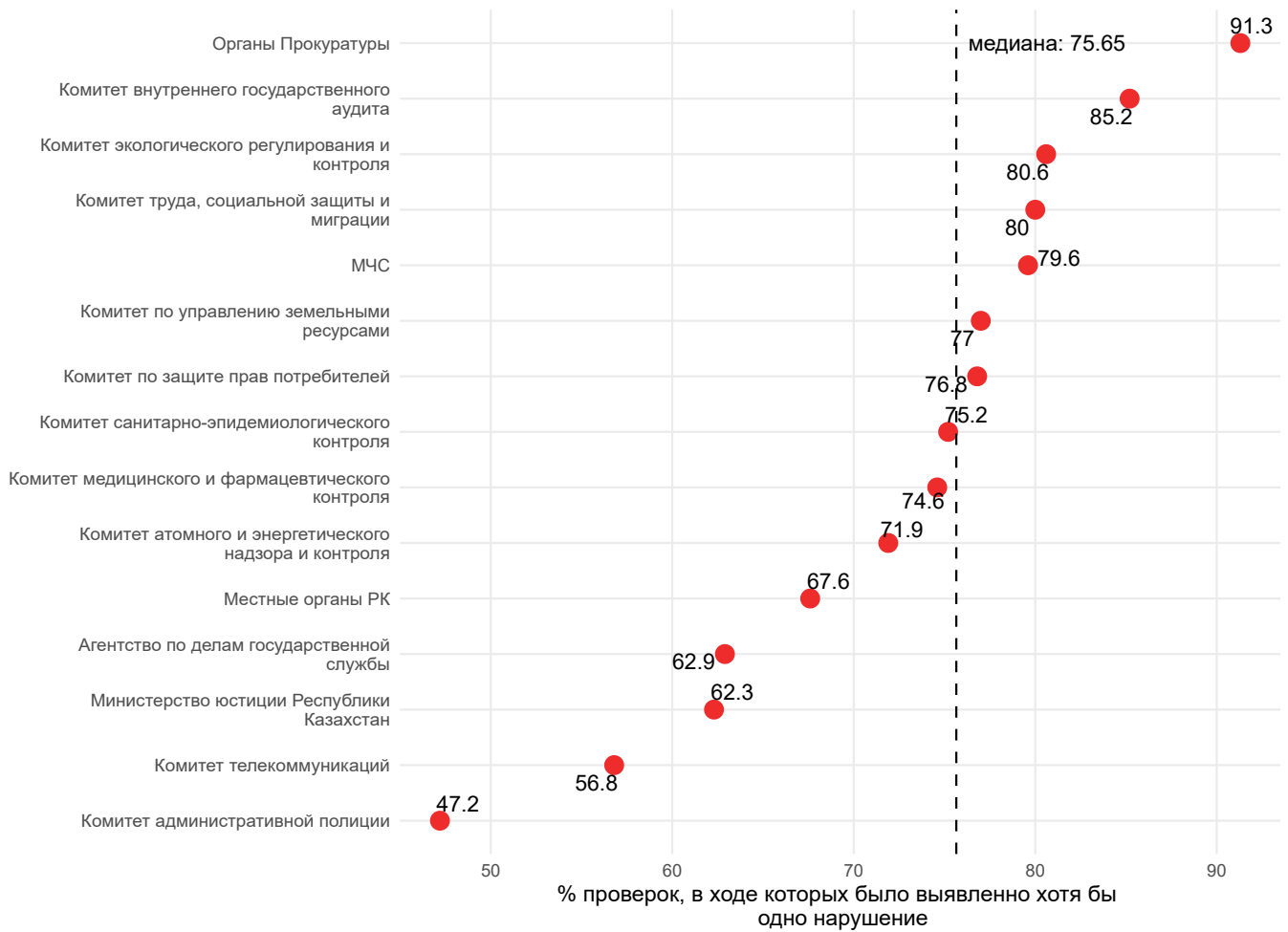


Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Названия ведомств сокращены и упрощены. Длительность проверки рассчитывалась как разница между датой фактического окончания надзорного мероприятия и датой его начала.

На Рис. 8 представлен процент проверок, в рамках которых было обнаружено хотя бы одно нарушение. «В среднем» три из четырех проверок заканчиваются выявлением нарушения. Лидером является Генеральная прокуратура — только 1 из 10 проверок не обнаруживает нарушения обязательных требований. Среди пятнадцати наиболее активных контролеров практически нет случая, чтобы уровень фиксации нарушений был ниже 50% — то есть, каждая 2 проверка ведет к выявлению нарушений.

Это может свидетельствовать не только о высокой эффективности работы инспектора на месте, но и проблеме качества регулирования и обязательных требований, характерной для постсоветского пространства. Так, Московское управление Роспотребнадзора — санитарно-эпидемиологический надзор, как и в Казахстане, является одним из самых распространенных в стране, — обнаруживает нарушения при 70% проверок; Департамент санитарно-эпидемиологического контроля города Астаны в 2023 г. в — 73,1% случаях, а Департамент по делам потребителей правительства Нью-Йорка — только в 23,8% проверок (см. Скугаревский, 2019 (<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/01/16/791632-regulirovanie>)).

Рис. 8. % проверок, в ходе которых было выявлено хотя бы одно нарушение



Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Названия ведомств сокращены и упрощены.

В Таблице 1 представлено распределение проверок органов исполнительной власти, процент проверок от общего числа контрольных мероприятий и кумулятивный процент с нарастающим итогом.

Show 10 entries

Search:

Таблица 1. Кол-во и % проверок центральных государственных органов

год	гос. орган	кол-во проверок	%	кум. %
2023	Местные органы РК	8152	27	27
2023	Комитет по управлению земельными ресурсами	4122	13.6	40.6
2023	Комитет санитарно-эпидемиологического контроля	3619	12	52.6
2023	Комитет медицинского и фармацевтического контроля	2880	9.5	62.1
2023	Органы Прокуратуры	2612	8.6	70.7
2023	МЧС	2439	8.1	78.8
2023	Комитет административной полиции	935	3.1	81.9
2023	Комитет внутреннего государственного аудита	931	3.1	85
2023	Комитет телекоммуникаций	655	2.2	87.2
2023	Министерство юстиции Республики Казахстан	502	1.7	88.9

Showing 1 to 10 of 37 entries

Previous 1 2 3 4 Next

Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Названия ведомств сокращены и упрощены. Процент и кумулятивный процент проверок рассчитаны для каждого года.

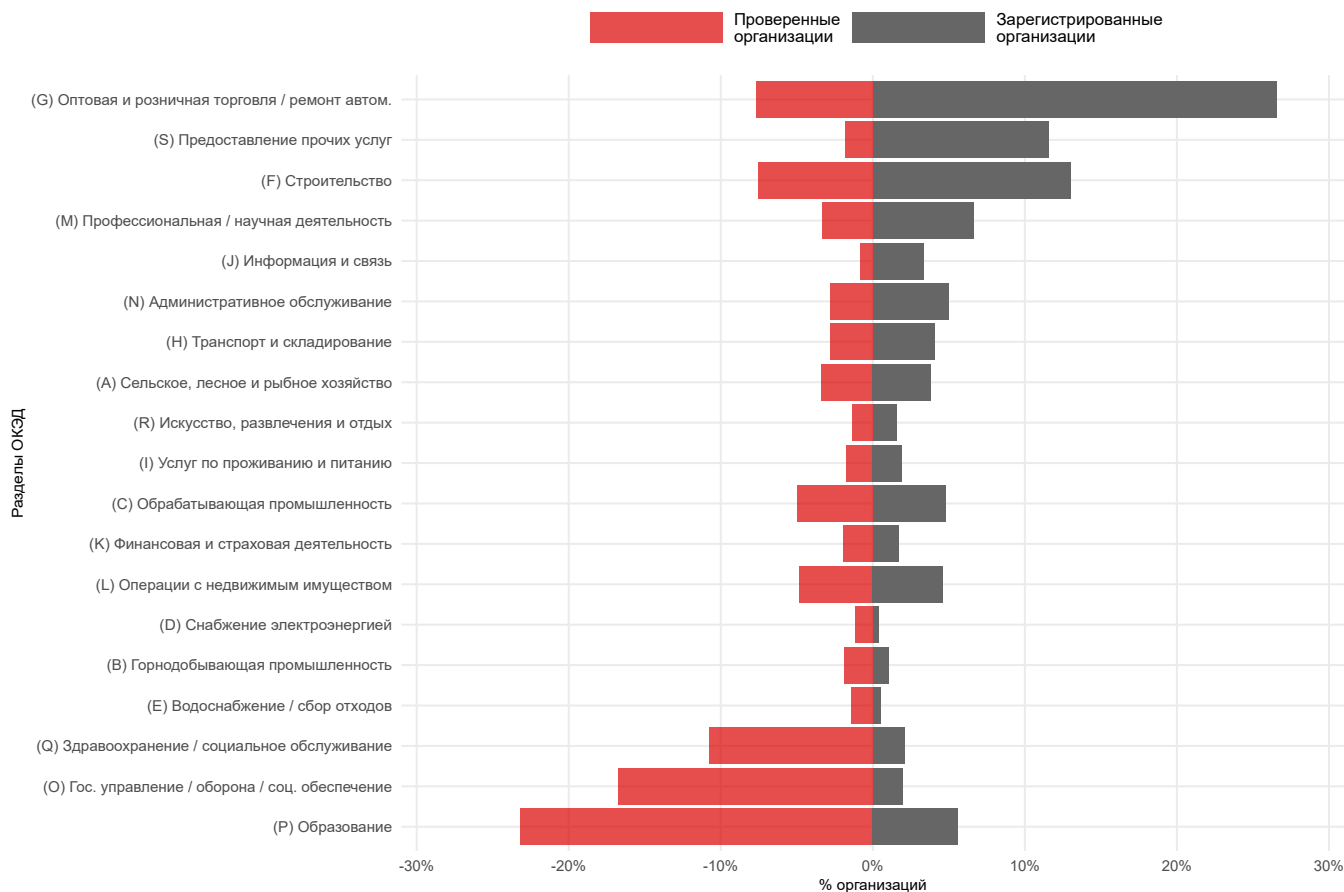
Проверенные организации

Активной всего в 2023 г. планово проверяли проходили организации, ведущие следующую экономическую деятельность: (P) Образование (26%), (Q) Здравоохранение / социальное обслуживание (22.2%), (O) Гос. управление / оборона / соц. обеспечение (15.4%), (G) Оптовая и розничная торговля / ремонт автом. (7.7%), (K) Финансовая и страховая деятельность (5.8%), (C) Обрабатывающая промышленность (5.7%), (M) Профессиональная / научная деятельность (2.4%), (I) Услуг по проживанию и питанию (2.2%), (B) Горнодобывающая промышленность (2.1%), (E) Водоснабжение / сбор отходов (1.9%).

С внеплановыми проверками ситуация иная: (Q) Здравоохранение / социальное обслуживание (20.5%), (P) Образование (17.6%), (O) Гос. управление / оборона / соц. обеспечение (17%), (F) Строительство (7%), (G) Оптовая и розничная торговля / ремонт автом. (5.7%), (C) Обрабатывающая промышленность (4.4%), (L) Операции с недвижимым имуществом (4.1%), (J) Информация и связь (3.7%), (H) Транспорт и складирование (2.9%), (N) Административное обслуживание (2.4%).

При этом распределение экономических отраслей с учетом количества зарегистрированных организаций: (G) Оптовая и розничная торговля / ремонт автом. (26.5%), (F) Строительство (13%), (S) Предоставление прочих услуг (11.5%), (M) Профессиональная / научная деятельность (6.6%), (P) Образование (5.6%), (N) Административное обслуживание (5%), (C) Обрабатывающая промышленность (4.8%), (L) Операции с недвижимым имуществом (4.6%), (H) Транспорт и складирование (4.1%), (A) Сельское, лесное и рыбное хозяйство (3.8%). Графически диспропорция отражена на Рисунке 9.

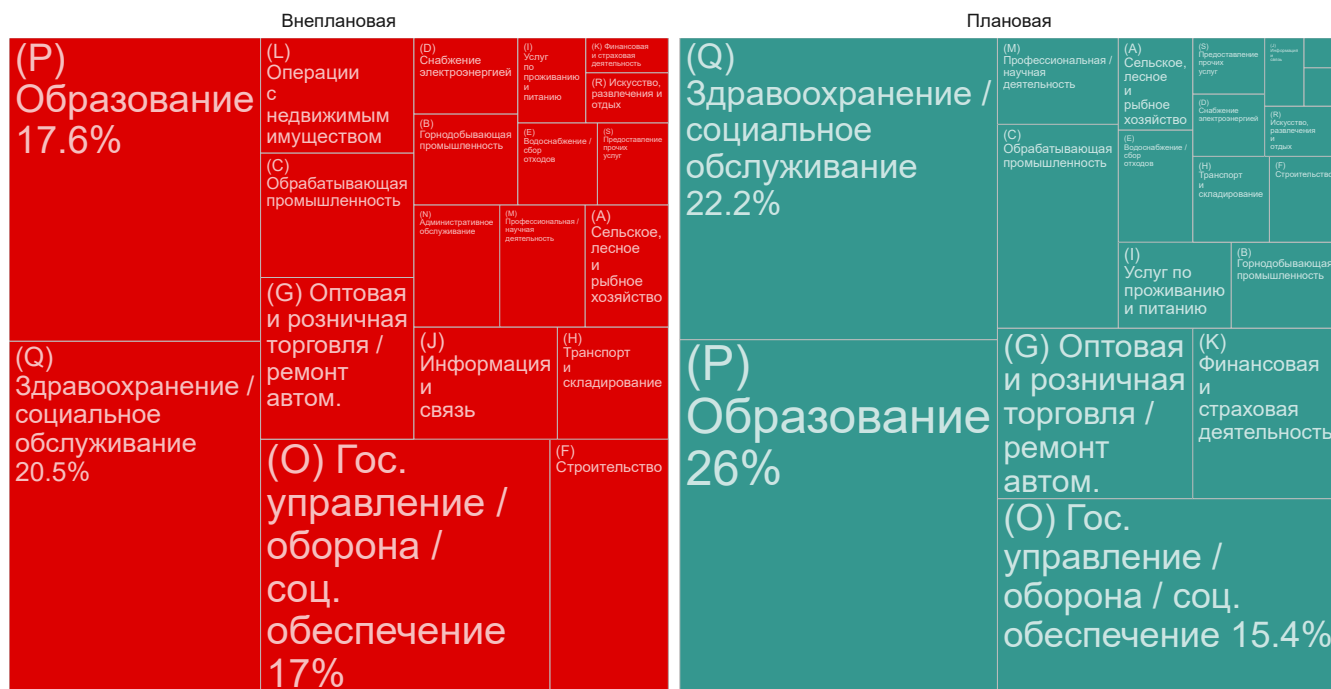
Рис. 9. Распределение проверенных и зарегистрированных организаций по виде



Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Данные организаций взяты из Перечня зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики. Названия разделов Общего государственного классификатора видов экономической деятельности (ОКЭД) сокращены и упрощены.

На Рисунке 10 представлено распределение организаций, проверенных планово и внеплано, по разделам Общего классификатора видов экономической деятельности (ОКЭД).

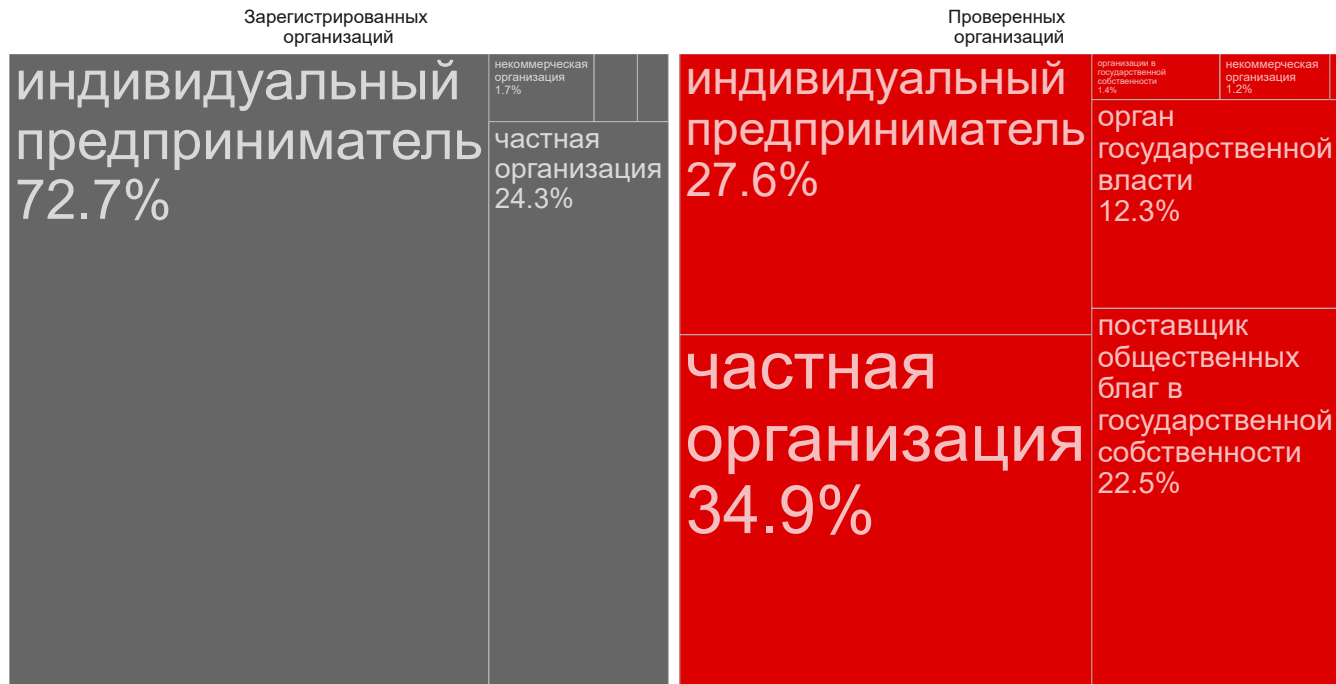
Рис. 10. Распределение проверенных организаций по видам экономической деятельности в 2023 г.



Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Данные организаций взяты из Перечня зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики. Названия разделов Общего государственного классификатора видов экономической деятельности (ОКЭД) сокращены и упрощены.

Сопоставление данных проверок и данных о действующих организациях показывает и иную диспропорцию: 0,7% организаций в стране можно определить как поставщиков общественных благ, находящихся в государственной собственности, но на такие организации приходится почти четверть — 22,5% — всех проверенных субъектов (см. Рис. 11).

Рис. 11. Распределение зарегистрированных и проверенных организаций по типу

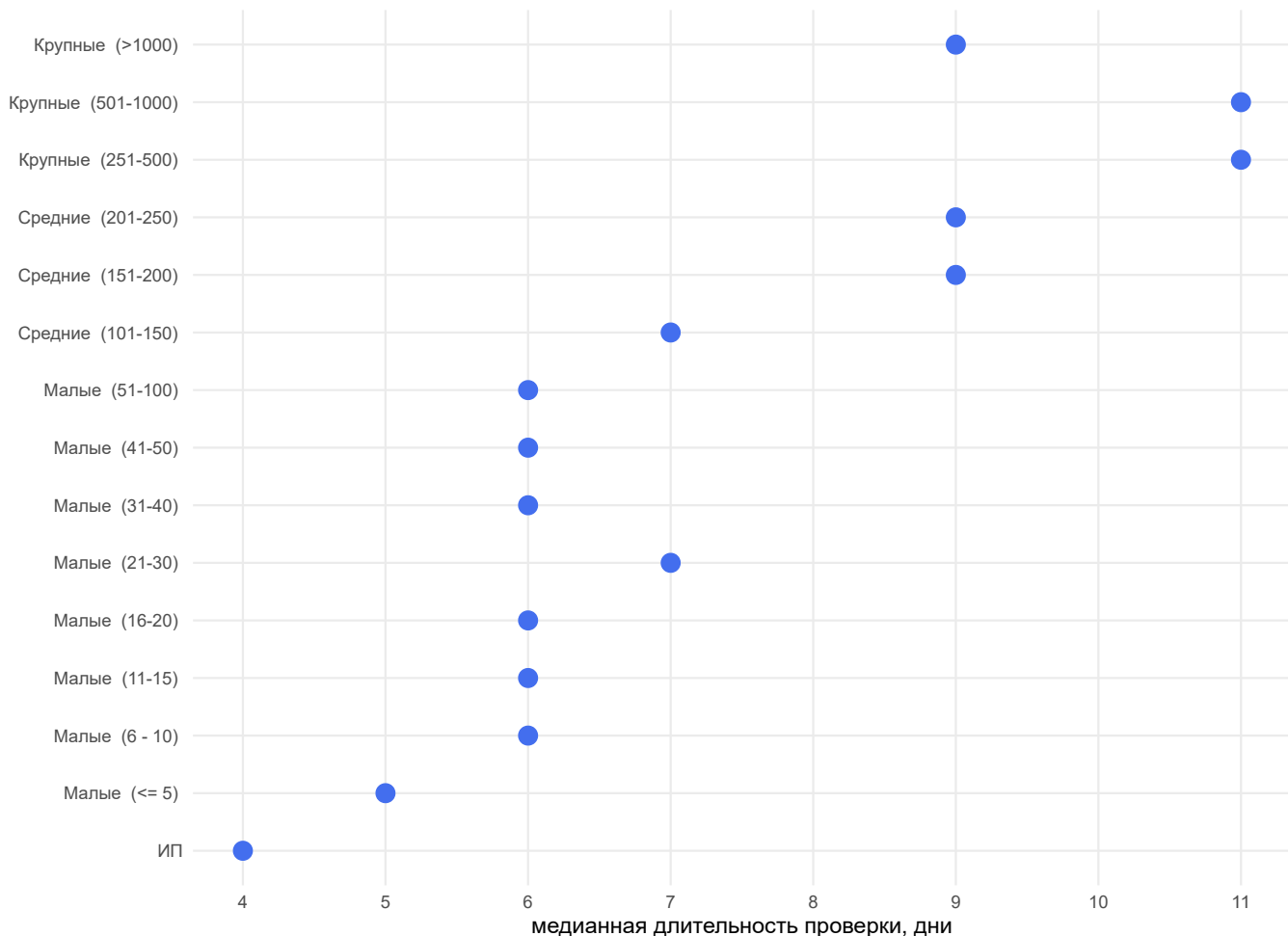


Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Данные организаций взяты из Перечня зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики. Данные индивидуальных предпринимателей взяты из Реестра субъектов предпринимательства. Тип организаций был установлен на основе кодов ОПФ, КФС, КСЭ, ОКЭД из Перечня зарегистрированных юридических лиц, Реестра субъектов предпринимательства и Реестра государственных предприятий и учреждений.

На Рис. 12 представлена медианная длительность проверок с учетом размера организации. С одной стороны, заметим ожидаемую тенденцию к увеличению длительности проверки с ростом количества сотрудников проверяемой организации. С другой стороны, нельзя не отметить, что эта связь диспропорциональна — для проверки малого предприятия со штатом менее 10 сотрудников требуется в среднем немногим меньше времени, чем для проверки среднего (100–250 сотрудников) и даже крупного (250 и более сотрудников) предприятия. При этом издержки от проверки для микро- и малых организаций очевидно значительно превышают издержки среднего- и крупного бизнеса.

Одним из возможных механизмов объяснения издержек организаций от проверок является временные затраты, например, на сопровождение контролера сотрудником организации во время прохождения проверки, возможные ограничения функционирования предприятия и пр. (см. Скугаревский, Титаев, Кудрявцев, 2016 (https://www.csr.ru/uploads/2016/12/analit_paper_december2016.pdf)). Таким образом, чем меньше организация, тем выше ее издержки от проверки.

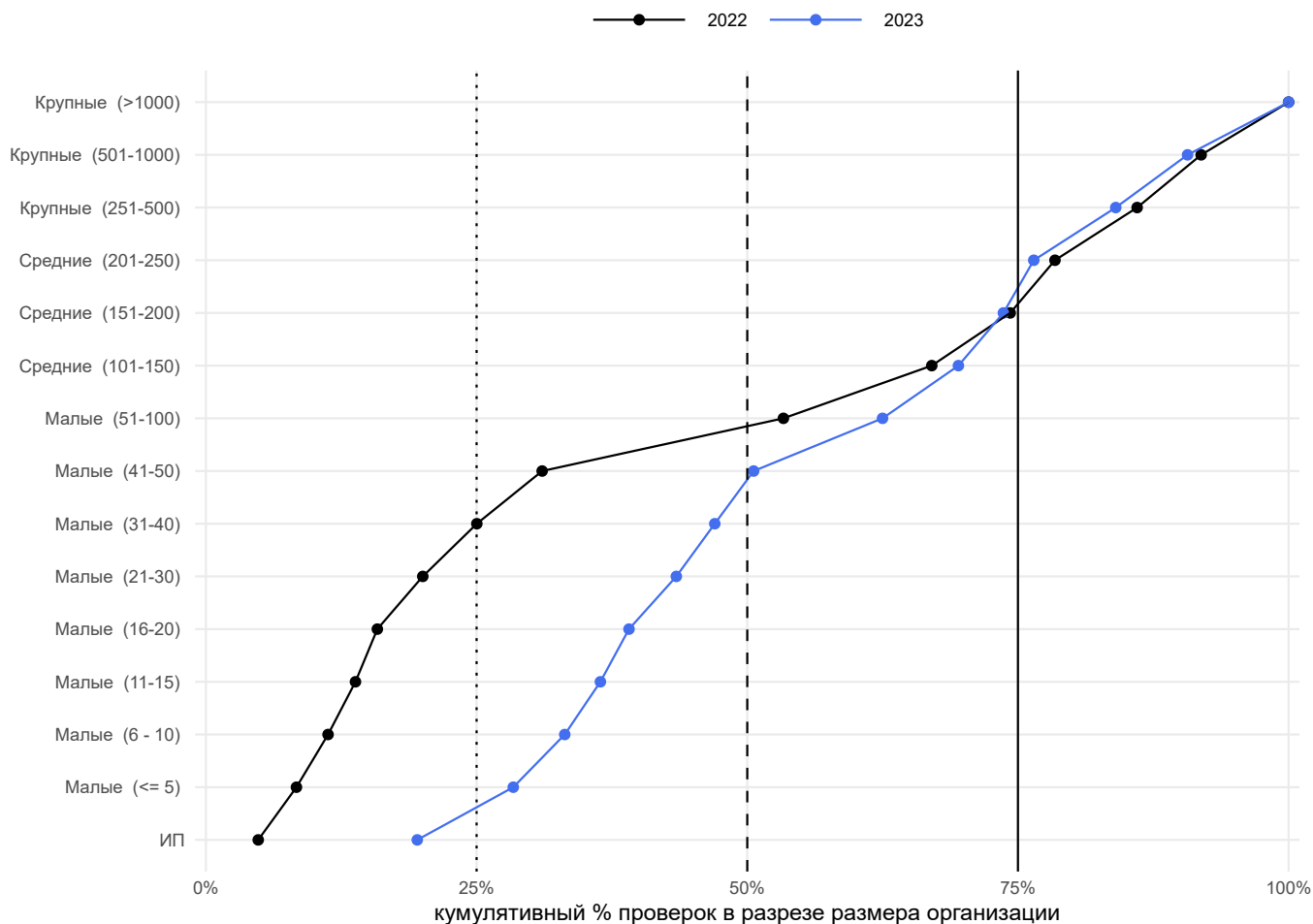
Рис. 12. Медианная длительность проверок в разрезе размера организации (в днях)



Примечание: сведения о численности сотрудников организаций взяты из Классификатора размерности юридических лиц, филиалов и представительств, а также субъектов индивидуального предпринимательства по численности работников (КРП), представленного в Перечне зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики. Проверкам с совпадающими датами начала и окончания проверки присвоено значение 0,5.

На Рис. 13 представлено распределение проверок по организациям с учетом величины штата сотрудников. Отметим, что в 2023 г., несмотря на мораторий, около половины всех проверенных организаций были малыми предприятиями (до 50 человек). По сравнению с аналогичным периодом 2022 г. доля таких организаций увеличилась.

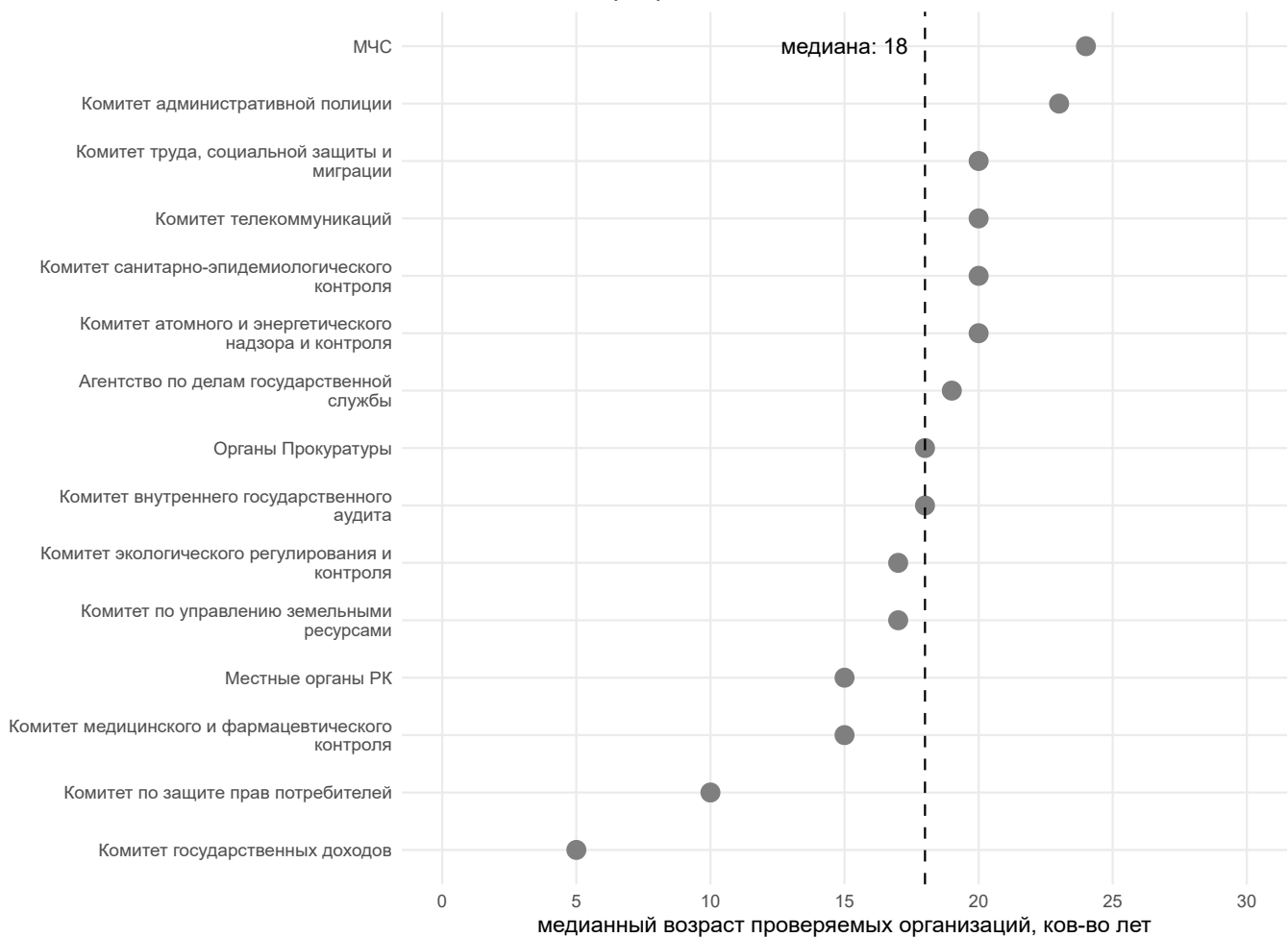
Рис. 13. Кумулятивный % проверок в разрезе размера организации (за первые 9 месяцев)



Примечание: сведения о численности сотрудников организаций взяты из Классификатора размерности юридических лиц, филиалов и представительств, а также субъектов индивидуального предпринимательства по численности работников (КРП) представленного в Перечне зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики.

На Рис. 14 представлено распределение возраста проверяемых организаций.

Рис. 14. Медианный возраст проверяемой организации в ведомственном разрезе



Примечание: возраст организации рассчитывался как разница между годом государственной регистрации юрлица и текущем 2023 годом. Данные организаций взяты из Перечня зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики.

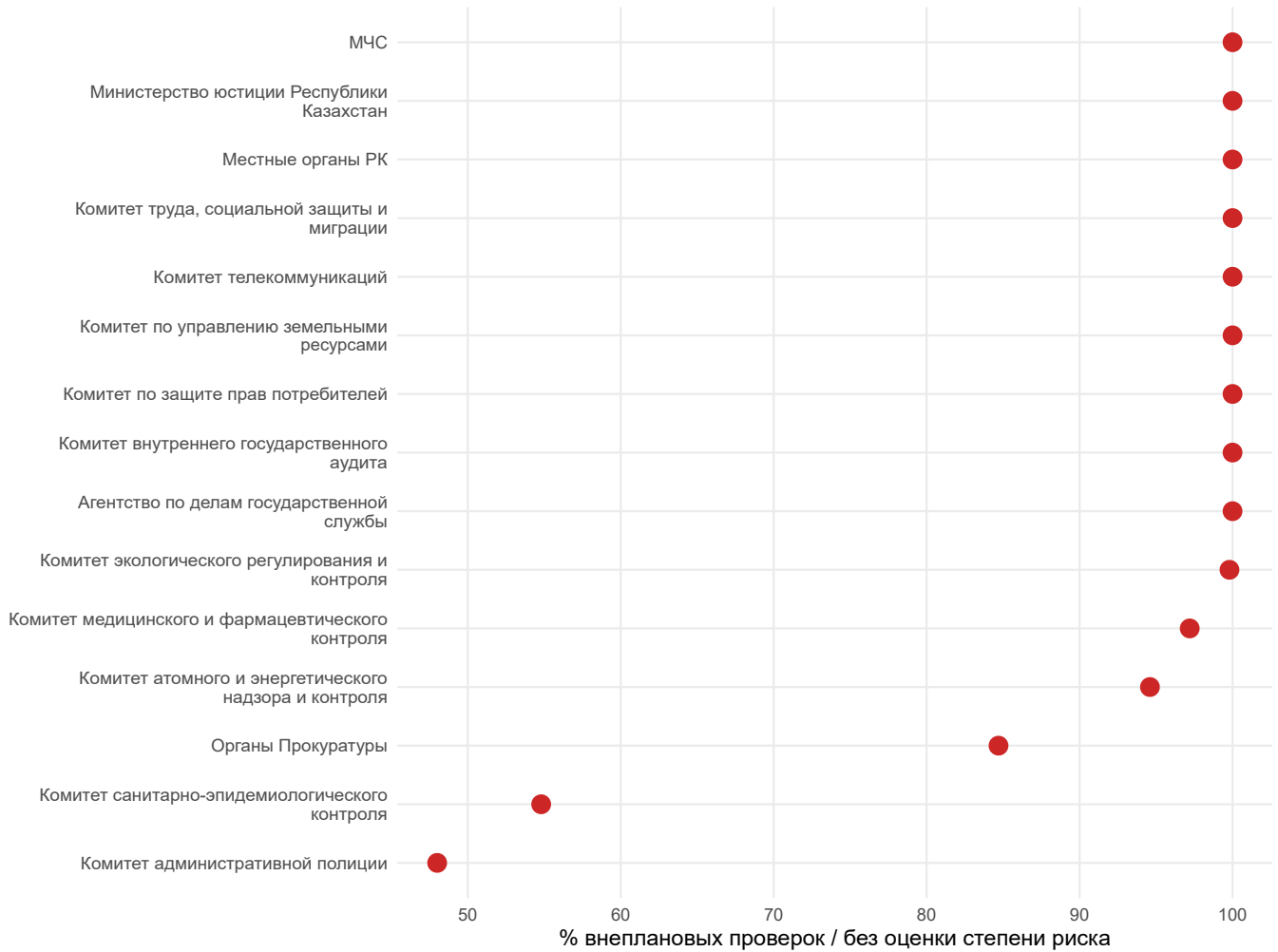
Оценка риска

Принятие предпринимательского кодекса в 2015 г. положило начало внедрению общенациональной системы управления рисками при планировании контрольных и надзорных мероприятий. Интересно, что значительная часть реализации риск-ориентированного подхода пришлось на четырехлетний мораторий 2020-2023 гг., когда предприниматели директивным решением были освобождены от проверок. 2023 год является последним годом моратория, формально ограничивающим проведение плановых проверок. На Рисунке 15 представлена доля внеплановых проверок в ведомственном разрезе: у подавляющей части наиболее активных контролёров практически не было плановых проверок в текущем году.

Значительная часть внеплановых проверок в Казахстане, на сегодняшний день, лишена элементов оценки риска и является реакцией органов исполнительной власти на обращения граждан или повторной проверкой по исполнению предписания об устранении выявленных нарушений при предшествующем контрольном мероприятии.

Российский опыт внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов во многом идентичен опыту Казахстана. Как показывают данные (см. Кучаков, Скугаревский, 2023 (<https://inspections.enforce.spb.ru>)), государственные органы, вынужденные для проведения плановых проверок присваивать категорию риска поднадзорному объекту, всего за несколько лет категорировали большинство проверяемых организаций. При этом внедрение управления рисками для внеплановых проверок активизировалось лишь на 7-й год реформы контрольно-надзорной деятельности. Результаты пока скромны — лишь 3,5% внеплановых проверок в России проходит с оценкой риска.

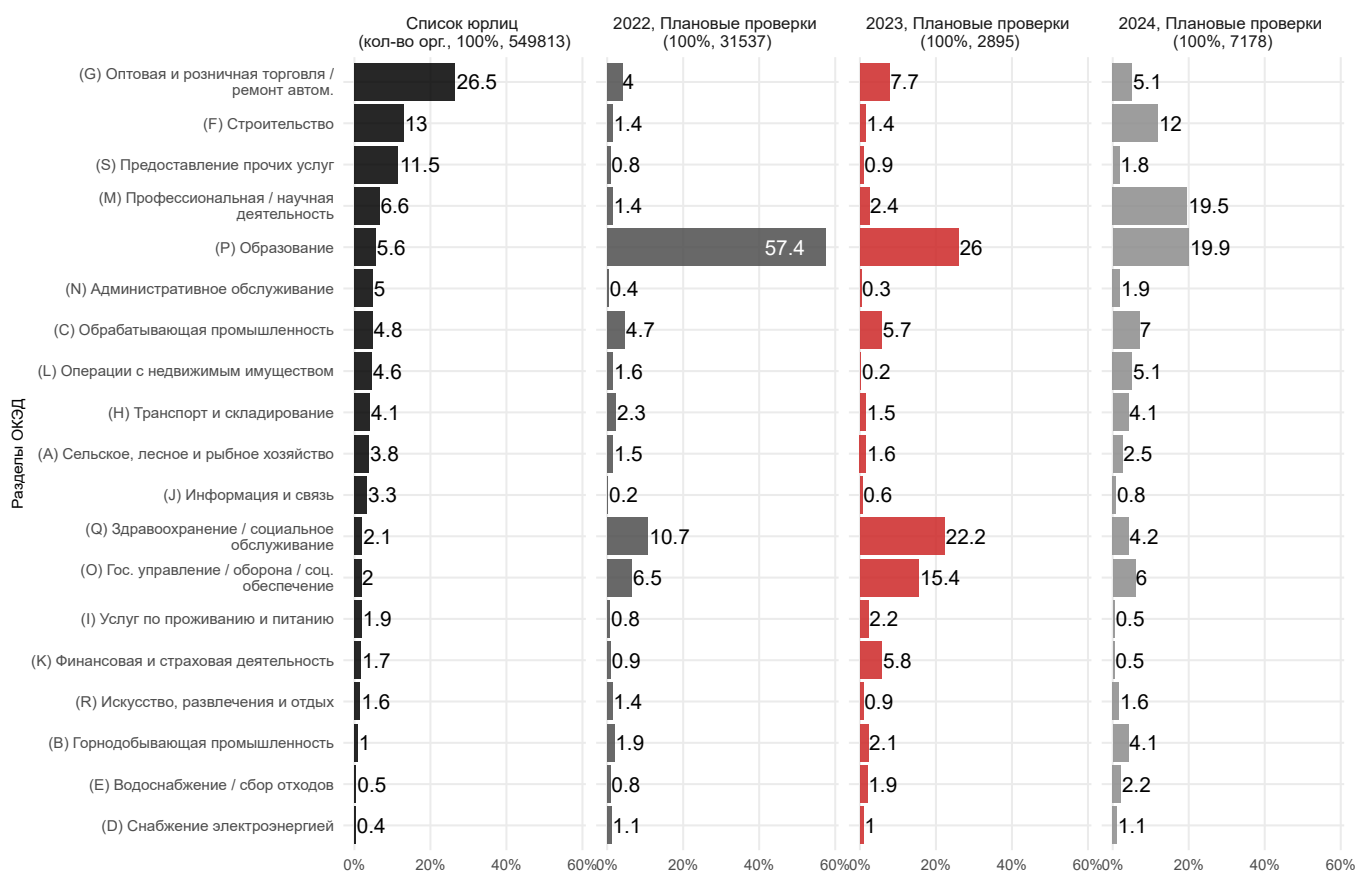
Рис. 15. % внеплановых проверок в ведомственном разрезе



Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023.

На Рис. 16 сопоставлены несколько распределений: доля зарегистрированных организаций и плановые проверки за 2022-2024 гг. в разрезе экономической специализации. Мы видим концентрацию ведомственных ресурсов сфере социальной инфраструктуры: образовании, здравоохранении и социальном обеспечении. Это внимание диспропорционально количеству организаций, ведущих деятельность в тех же отраслях экономики, и в некоторых сферах достигает порядковой разницы.

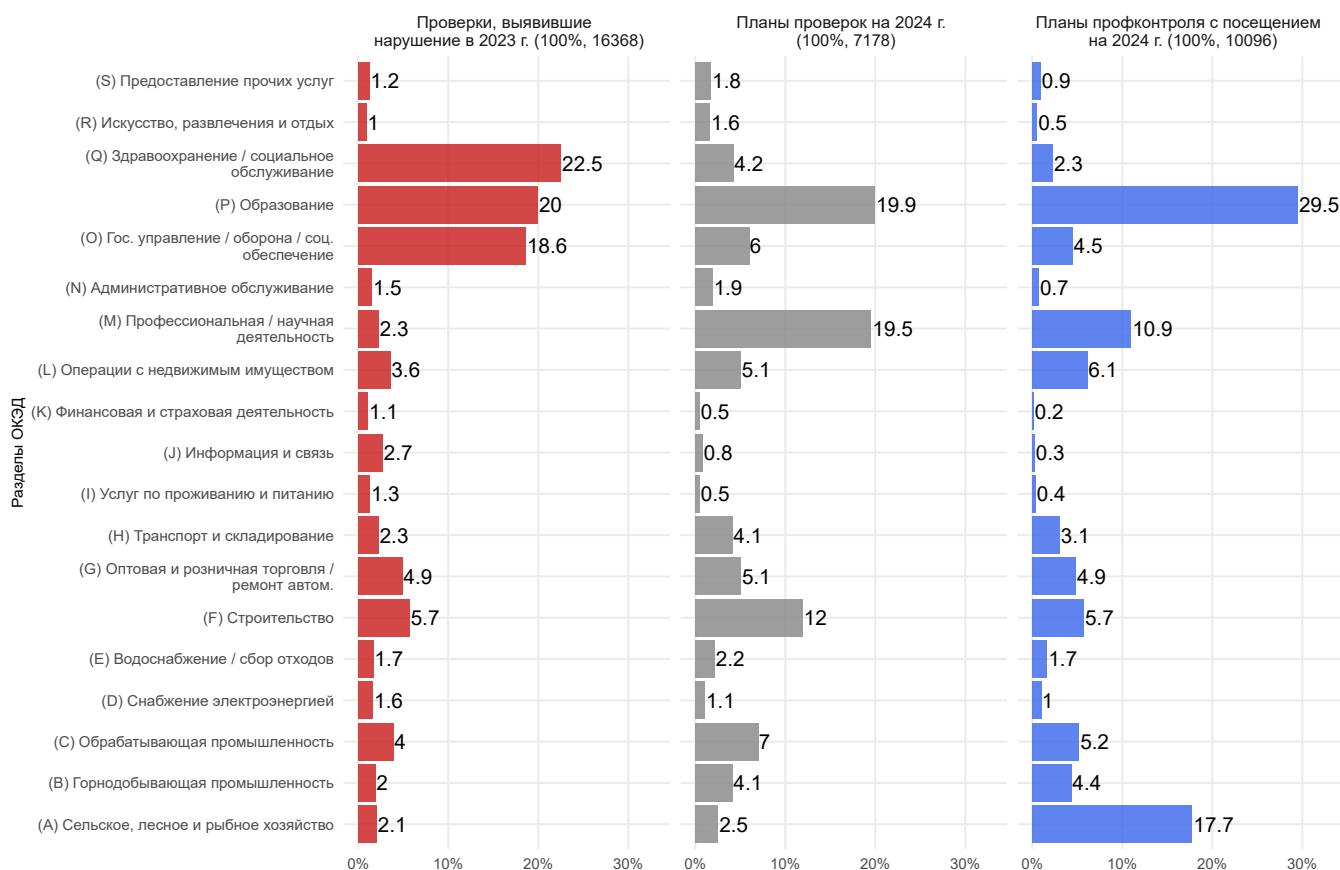
Рис. 16. Распределение плановых проверок по видам экономической деятельности в 2022-2024 гг.



Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Сведения о планах проверок на 2024 г. взяты из Списка и графика проверок бизнеса. Данные организаций взяты из Перечня зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики. Названия разделов Общего государственного классификатора видов экономической деятельности (ОКЭД) сокращены и упрощены.

На Рис. 17 сопоставлены распределения проверок 2023 г., в ходе которых было выявлено хотя бы одно нарушение, и планы проверок 2024 г. в разрезе экономической специализации предприятий. Планы проверок 2024 г. включают организации только высокой и средней степени риска. Даже при учете крайне высокого процента обнаружения нарушений у всех ведомств (см. Рис. 8), диспропорция между запланированным распределением ресурса в будущем году и выявленными нарушениями в текущем существенна. Это может свидетельствовать о доминировании стратегических решений об опасности в той или иной сфере над эмпирической оценкой риска.

Рис. 17. Распределение проверок 2023 г., выявивших нарушение, планов проверок и (по видам экономической деятельности)



Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Сведения о планах проверок на 2024 г. взяты из Списка и графика проверок бизнеса. Данные организаций взяты из Перечня зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики. Названия разделов Общего государственного классификатора видов экономической деятельности (ОКЭД) сокращены и упрощены.

Длящаяся проверка

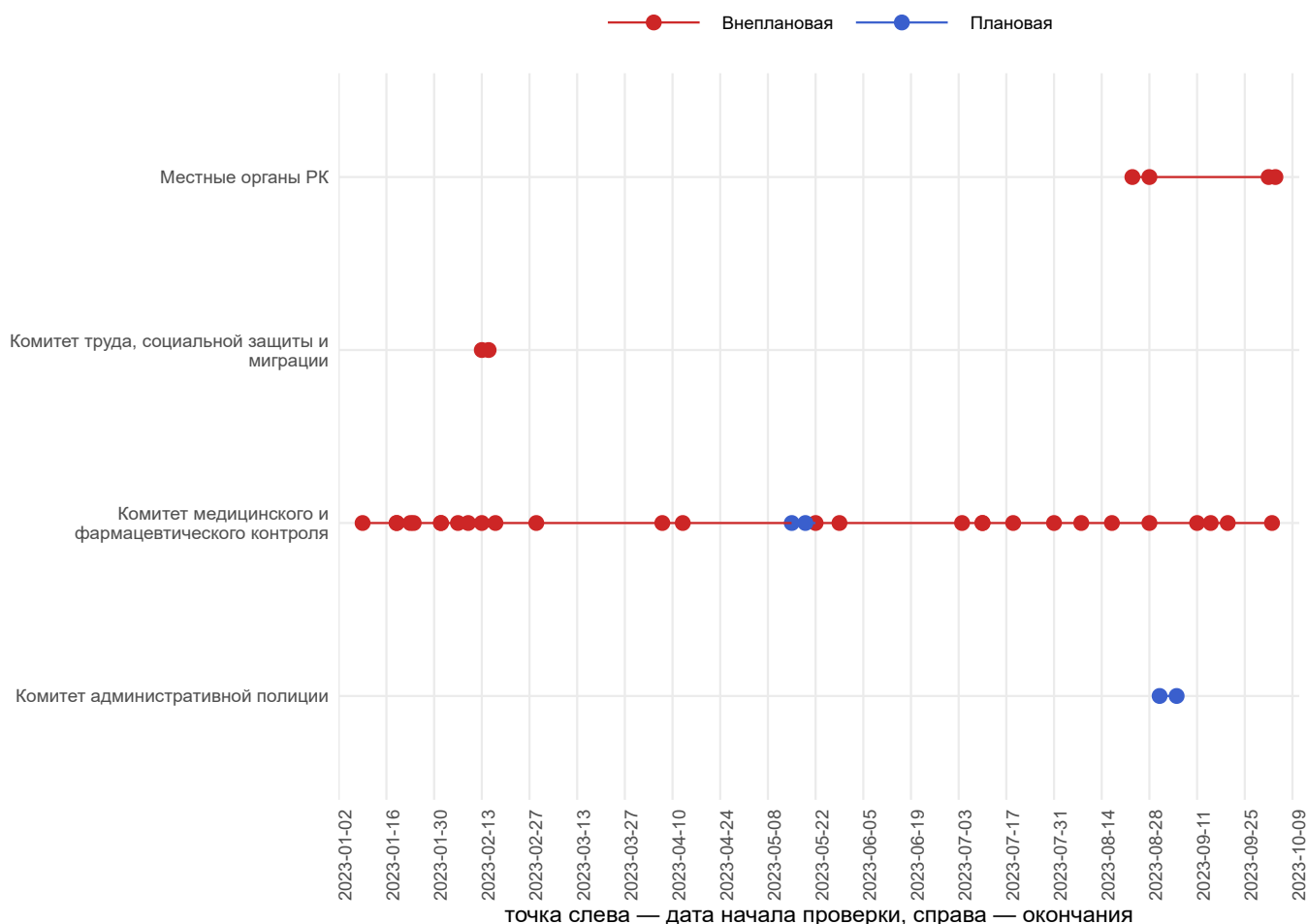
На Рис. 18 представлен случай ГКП «Талгарской центральной районной больницы» и её взаимодействие с органами контроля и надзора в 2023 г. Всего в отношении больницы было проведено 19 проверок. Это экстремальный пример (в среднем, даже при учете особого внимания к объектам социальной инфраструктуры и исключения их из-под действия моратория, похожие организации проверяются значительно реже), но тем не менее ситуация. Этот рисунок показывает, что проверки зачастую концентрируются на одних и тех же объектах, образуя цепочки из перетекающих друг в друга проверок. В России, где наблюдается аналогичная ситуация, подобное явление получило название «длящаяся проверка» (см. Кучаков, 2022 (<https://cyberleninka.ru/article/n/proverka-v-rossii-dlyaschiesya-proverka-ili-neprieryvnyy-gosudarstvennyy-nadzor>)). На Рис. 19 видно, что более 15% всех проверок двух наиболее активных контролёров проходят на одних и тех же объектах, но если включить в анализ и 2022 г., то доля таких проверок составит уже 60%.

Для этого есть две основные причины. Во-первых, высокий процент выявления нарушений гарантирует повторную внеплановую проверку. Во-вторых, особое внимание к социальной сфере на «земле» означает, что проверки с высокой вероятностью будут проходить регулярно на одних и тех же объектах. Детские сады, школы, больницы существуют много лет и их фактический статус и расположение практически неизменны и известны контрольно-надзорным органам. В-третьих, у «бюджетных» организаций не всегда есть возможность оперативно исполнить вынесенное предписание из-за отсутствия финансовых возможностей и/или сложностей принятия управленческих решений такого рода. При этом у надзорного ведомства не всегда есть возможность приостановки деятельности такой организации.

В России Правительство пошло по пути практически полной замены проверок профилактическими визитами, в рамках которых, как и в Казахстане, организация не может быть оштрафована или получить предписание (с некоторыми изъятиями). Кроме того, в 2023 г. Министерство экономического развития России начало обсуждать возможность внедрения «социального контракта» — обязывающего соглашения между «бюджетной» организацией и контрольно-надзорным органом об устранении нарушений в пределах определенного срока, который значительно превышает формальный период исполнения предписания.

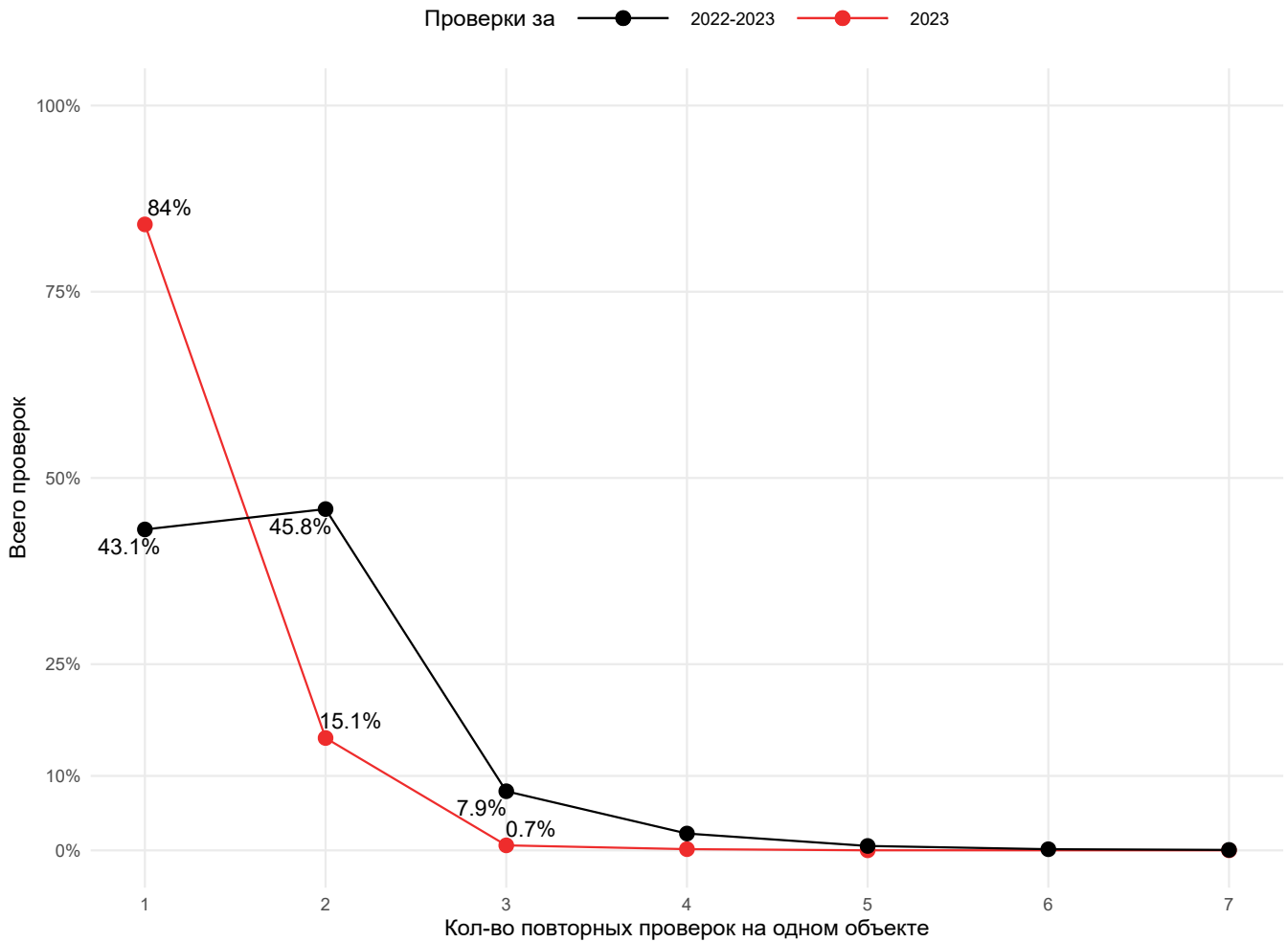
Из этого можно сделать несколько выводов. Первое, любое усреднение административной нагрузки, игнорирующее факт концентрации проверок, значимо недооценивает издержки организаций. Второе, доступный бюджет времени инспекторов и, соответственно, ведомственный ресурс при планировании работы всегда отчасти «зарезервирован» для проверки уже проверенных организаций. В-третьих, не все организации могут оперативно исправить нарушения и при этом не все из них могут быть закрыты.

Рис. 18. 19 проверок ГКП «Талгарская центральная районная больница» в 2023 г.



Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023. Названия ведомств сокращены и упрощены.

Рис. 19. Проверки Комитета санитарно-эпидемиологического контроля Минздрава и МЧС



Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023.

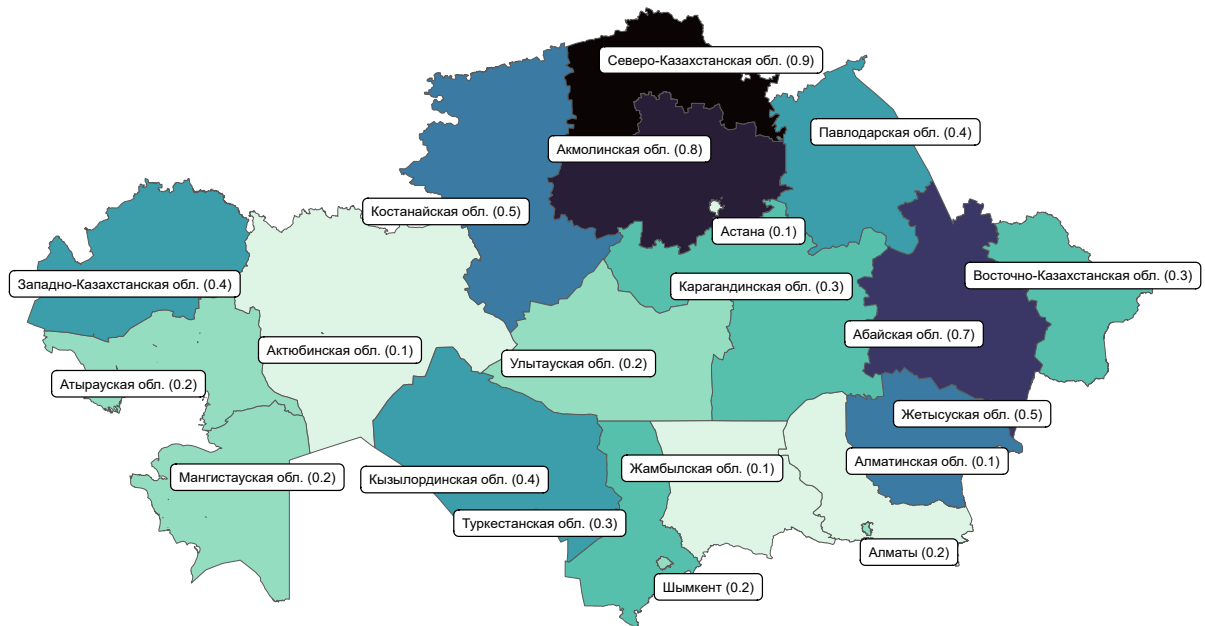
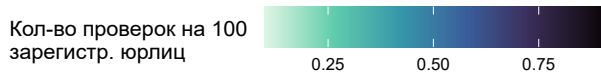
Контрольно-надзорные органы

В этом разделе мы сообщаем основную информацию о проверочной деятельности крупнейших контрольно-надзорных органов Республики Казахстан.

Комитет по управлению земельными ресурсами Комитет санитарно-эпидемиологического контроля Комитет медицинского и фармацевтического контроля

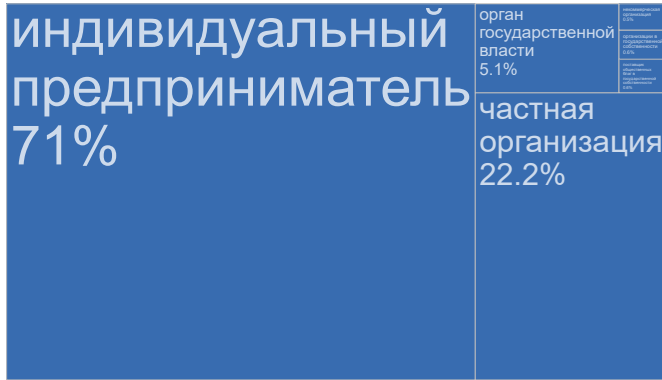
Органы Прокуратуры МЧС Комитет административной полиции Комитет внутреннего государственного аудита

Подушевое кол-во проверок Комитета по управлению земельными ресурсами

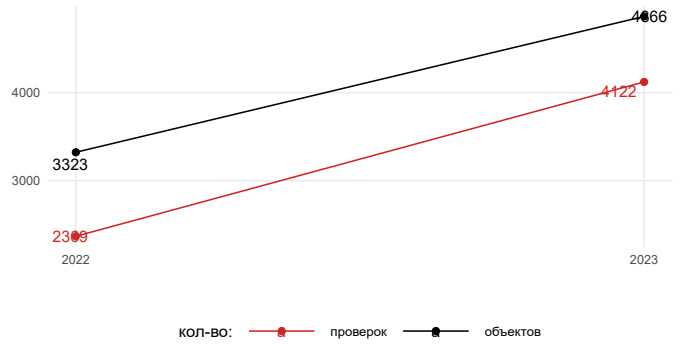


Примечание: данные плановых и внеплановых проверок извлечены из Карты проверок предпринимателей за период с 2022 по сентябрь 2023 г. Данные организаций взяты из Перечня зарегистрированных юридических лиц, филиалов и представительств по регионам Республики Казахстан Бюро национальной статистики. Названия разделов Общего государственного классификатора видов экономической деятельности (ОКЭД) сокращены и упрощены. Тип организаций был установлен на основе кодов ОПФ, КФС, КСЭ, ОКЭД из Перечня зарегистрированных юридических лиц, Реестра субъектов предпринимательства и Реестра государственных предприятий и учреждений.

Тип проверенной организации, 2023 г.



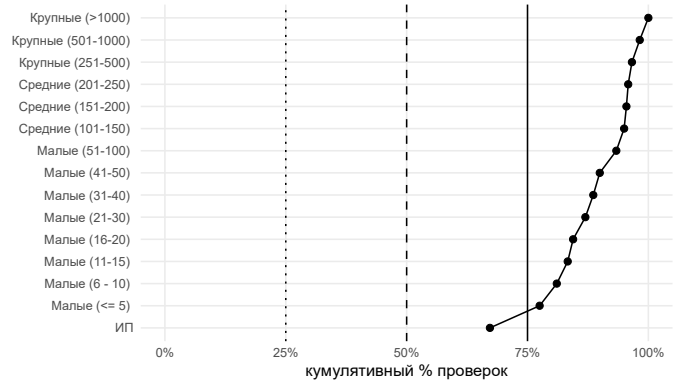
Кол-во проверок и объектов проверок (9 мес.)



Плановые проверки, 2023 г.



Кумулятивный % проверок в разрезе размера организации



Внеплановые проверки, 2023 г.

